

AÇIK DEVLET VERİLERİ VE BİLGİ EDİNME HAKKIYLA İLİŞKİSİ^(*)

Dr. Öğr. Üyesi **Kamile TÜRKÖĞLU ÜSTÜN^(**)**

Öz

İdarelerin kamu hizmetlerini yerine getirirken topladıkları verilerin büyük bir kısmı, üçüncü kişiler tarafından yeni ürün ve hizmetlerin ortaya çıkarılması için kullanılabilir olduğundan bu veriler büyük bir ekonomik değer oluşturmaktadır. Diğer yandan idare, bu verileri, başka idari kararların verilmesi için de kullanabilmektedir. İdarenin işleyişine ilişkin veriler aynı zamanda idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin veya yanlış politika tercihlerinin de bir göstergesi olabilmektedir. Bu bakımdan, bilgisayar teknolojileri sayesinde bilgiye erişimin her zamankinden daha fazla kolaylaştığı dijital çağda, idare tarafından toplanan verilerin neler olduğu ve nasıl kullanıldığının öğrenilmesi ihtiyacı da artmıştır. İdarelerin ellerinde bulunan verileri kamuya açması; şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımçılık esaslarına dayanan açık devletin temel bileşenidir. Teknik bir kavram olarak açık devlet verileri, idarelerin faaliyetleri sırasında ürettikleri veya topladıkları verileri makine tarafından okunabilir formatta, bir ara yüz aracılığıyla açık hale getirmesini ve bu verilerin üçüncü kişiler tarafından serbestçe erişilebilir ve sınırsız şekilde yeniden kullanılabilir olmasını ifade etmektedir. Açık devlet verileri hem ekonomik büyüme hem de başta bilgi edinme hakkı olmak üzere temel hak ve özgürlüklerle yakından ilgilidir. Çalışmada açık devlet verisi kavramı, kavramın önemi ve işlevi, hukuki koşulları açıklanmış; AB, Fransa ve Almanya'daki yasal düzenlemeler incelenerek Türkiye'deki durum ortaya konulmuş ve açık devlet verilerinin bilgi edinme hakkıyla ilişkisi tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler

Açık Devlet Verisi, Açık Devlet, Bilgi Edinme Hakkı, Dijitalleşme, Açık Hükümet, Açık Veri.

OPEN GOVERNMENT DATA AND ITS RELATIONSHIP WITH THE RIGHT TO INFORMATION

Abstract

A large part of the data collected by administrations while performing public services, can be used by third parties to create new products and services, and these data constitute a great economic value. On the other hand, the administration may use this data to make other administrative decisions and these data may also be an indicator of unlawful actions and practices or wrong policy choices of the administration. In this respect, in the digital age, where access to information is easier than ever thanks to computer technologies, the necessity to learn which data is collected by the administration and how it is used has also increased. The public disclosure of the data that is held by administrations is also of great importance in terms of shaping a transparent, accountable and participatory state model. As a technical concept, open government data means that administrations make unstructured raw data available in machine-readable format through an interface, freely accessible to third parties and unrestrictedly reusable. Open

^(*) Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 13.04.2023 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 16.06.2023, DOI No: 10.54704/akdhfd.1282696.

Bu çalışma, 15-16 Aralık 2022 tarihinde İzmir Katip Çelebi Üniversitesi tarafından gerçekleştirilen Dijital Çağda Hukuk Sempozyumu'nda yazar tarafından sunulan "*İdare Hukuku Boyutuyla Açık Devlet Verileri*" isimli bildirinin yeniden düzenlenmiş ve kapsamlı bir şekilde geliştirilmiş halidir.

^(**) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı / Ankara, Türkiye. E-posta: kamile.turkoglu@hbu.edu.tr, Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-2933-582X>.



"This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)"

government data is closely related to both economic growth and fundamental rights and freedoms, particularly the right to information. In this study, the concept of open government data, the importance and function of the concept, its legal requirements are explained; the legal frameworks in the EU, France and Germany are examined, the situation in Turkey is presented and the relationship between open government data and the right to information is discussed.

Keywords

Open Government Data, Open Government, Right to Information, Digitalization, Open Government, Open Data.

Extended Abstract

Open government data, in a technical and narrow sense, means that administrations make unstructured raw data openly available in machine-readable format through an interface, freely accessible to third parties and unrestrictedly reusable. Open government data is also one of the most crucial elements of open government movement. Open government requires the administration to establish policy-making and decision-making processes with its citizens and other third parties in a relationship based on transparency, participation, and cooperation. In this respect, open government data serves both the reusability of the data collected by the state while performing public services and the realization of the principles of transparency, democracy, and participation in governance.

The basic principles and standards for open government data should first be set out in law. Open government data can be regulated in a right to information law, as in Canada; in an administrative procedure law together with the right to information, as in France; or in a separate law (open government and e-government laws), as in Germany. Legal arrangements should also be made to anonymize the data and to separate the data to be disclosed to the public, such as personal data, state secrets and trade secrets. Moreover, the administration should set technical conditions and standards through regulatory acts and ensure a standard practice across the entire administrative organization. Finally, open government data should not be subject to the rigid restrictions of intellectual property law. Therefore, government data should be published under relatively light restrictions, such as open licenses. It may be required to state the name and source in the license, but it is forbidden to ban modifications or to restrict their use for non-commercial purposes.

Many countries aim to increase the amount of open government data they publish by regulations. The EU attaches great importance to linked open government data throughout the Union in terms of digitalization and economic growth. The 2003 Public Sector Information (PSI) Directive was replaced by the Open Data Directive in 2019. The Directive calls data on different topics that are considered to play an important role for society and the economy as high-value datasets and envisages the full publication of this data by each Member State. France and Germany, two leading EU member states, have two different implementation of open government data within the framework of EU legislation. France is ranked as one of the best countries in the world in terms of open government data. It recognizes open government data as part of the right to information. In 2016, the Digital Republic Law (Loi pour une République numérique) added detailed provisions about open government data to the third book of the Code of Administrative Relations with the Public (CRPA) under the title "Access to Administrative Documents and Reuse of Public Sector Information" (CRPA, Paragraph L. 300-1- L351-1). Through these provisions, the disclosure of government data has become an obligation. In Germany, unlike France, the legal bases for open government data are multiple. Germany's federal state structure poses problems at some points. The Information Reuse Act 2006 (Das Informationsweiterverwendungsgesetz -IWG) and the E-Government Act 2013 (Das E-Government-Gesetz- EGovG) contain provisions on open government data. The federal administration is obliged to publish raw data in electronic form free of charge and unrestrictedly. The law limits open government data to unprocessed data.

Turkish public administration and public financial management have not yet reached the expected level of transparency and accountability, and there is no regulation on open government data. However, the concepts of open government and open data have been mentioned in many national policy and strategy documents. In the National Artificial Intelligence Strategy 2021-2025, open government data is given a significant place and strategies on the subject are announced. With Presidential Decree No. 1, the Presidential Digital Transformation Office was assigned with the task of establishing and operating the Open Data Portal and determining the procedures, principles, and standards regarding the transfer of data from public institutions to the Central Open Data Portal. Some laws stipulate those administrations, such as the Turkish Statistical Institution, to share information about their activities with the public. The National Geographic Data Portal has also been launched. In addition, some municipalities and public institutions publish open government data on their own portals.

Open government data broadens and facilitates the right to information. However, the relevance of the issue to the right to information depends on the extent to which states cover open government data. Generally, public release of data alone is not sufficient for the right to information and transparency. While data has an economic and scientific value in terms of processability; information, which means processed data, is more relevant to transparency and accountability in terms of being understood by the whole society. Since open government data is a crucial part of the open government movement, it is necessary to adopt openness and transparency at every level of the administration and to publish open government data as well as other official information and documents. The goal of an open state and open government data cannot be realized only through legislative changes or the formation of technological infrastructures. Therefore, the administration needs to build strong institutional infrastructures and develop a tradition of transparency- and democracy-oriented perception.

GİRİŞ

İçinde bulunduğumuz dijital çağda¹ bilgisayar teknolojileri sayesinde bilgiye erişim ve bilginin işlenişi kolaylaşmış, veriler ve bilgiler, yapay zekâ teknolojilerinin geliştirilmesinden, pazarlama stratejilerinin oluşturulmasına ve hatta siyasi manipülasyona kadar birçok alanda kullanılmaya başlanmıştır². Veri, veri akışı ve verilerin işlenmesiyle oluşan bilgi, önemli bir değer haline gelmiş; verilerin serbest akışı ve işlenebilmesi günümüzün başlıca meselelerinden biri olmuştur³. İnternet ve sosyal medya kullanımının yaygınlaşmasıyla, özellikle de kişilere ait birçok verinin kolaylıkla ulaşılabilir ve başka amaçlarla kullanılabilir hale gelmesi, kişisel verilerin korunması başta olmak üzere birçok yeni hukuki sorunu da beraberinde getirmiştir. İdare de hem kamu hizmeti alanının genişlemesi hem de dijital teknolojiler sayesinde, kamu hizmetlerini yerine getirirken kişiler hakkında daha çok miktarda veri toplamaya veya üretmeye başlamış⁴; buna karşılık kişilerin idari süreçlerdeki açıklık talepleri de artmıştır. Dijital çağda açıklık gereksiminin iki önemli nedeni vardır: Bunlardan birincisi demokrasi ve insan hakları bağlamında bilgi üstünlüğüne sahip idare ile vatandaş arasında bir denge kurma ve vatandaşın idareyi denetleyebilme ihtiyacıdır. İkincisi ise verilerin yeniden

¹ "Birçok şeyin bilgisayar tarafından yapıldığı ve bilgisayar teknolojisi sayesinde büyük miktarda bilginin mevcut olduğu, günümüz." *Cambridge Dictionary*. Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/digital-age>.

² Alper Işık, *Dijital Demokrasi*. (İstanbul: On İki Levha, 2020), 79.

³ Harari, kitabında Dataizm denilen bir veri dininden bahsederek teknolojik gelişmeler ve veri akışının büyüklüğü karşısında büyük devletlerin egemenliğinin ve siyasetçilerin gücünün zayıflayacağını belirtmektedir. Yuval Noah Harari, *Homo Deus: Yarının Kısa Bir Tarihi*. 4. Bası. (İstanbul: Kolektif Kitap, 2017), 389.

Nitekim Federal Almanya Açık Veri Yasası'nın gerekçesinde de, veriler "geleceğin yakıtı" veya "yeni petrol" olarak tanımlanmıştır. Herbert Kubicek, "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data". *Handbuch Digitale Verwaltung*, editör Hans-Henning Lühr, Roland Jabkowski, ve Sabine Smentek. (KSV Verwaltungspraxis, 2019), 491.

⁴ Aikaterini Yannoukakou ve Iliana Araka. "Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy". *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 147 (2014), 332. Akıllıoğlu, idarenin, amaçlarına yönelik olarak her türlü bilgiyi toplayan, saklayan, değiştiren, dönüştüren ve aktaran en büyük bilgi tekeli olduğunu belirtmektedir. Tekin Akıllıoğlu, "Yönetimde Açıklık-Gizlilik Bilgi Alma Hakkı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46(3), (1991), 1.

kullanımının doğuracağı ekonomik değerden kaynaklanmaktadır. İlk gereksinimle bağlantılı olarak, algoritma ve yapay zekâ kullanımının hem kamu hem de özel sektörde giderek yaygınlaşması ve verilerin algoritmalar aracılığıyla kişileri etkileyen kararlara dönüştürülmesi⁵ de bu verilerin açıklığı ve denetlenmesi ihtiyacını daha da fazla ortaya çıkarmıştır⁶. Auby idare hukukunun dijitalleşmesine ilişkin makalesinde dijital devrimin idare hukukuna en önemli etkilerinden birinin devlet verisi kavramının ortaya çıkması olduğunu belirtmektedir⁷.

Açık devlet verileri, genel olarak idarenin faaliyetleri sırasında topladığı verileri yeniden iletilebilir ve kullanılabilir bir şekilde dijital ortamda belli standartlarla kamuya paylaşmasını ve bu verilerin üçüncü kişilerce amaç sınırlaması olmaksızın kullanılabilmesini ifade etmektedir⁸. Her ne kadar ülkemizde henüz yasal bir dayanağa kavuşmamış olsa da açık devlet verileri, birçok ülkede ve AB düzeyinde yasal düzenlemeye konu olmuştur ve yaygın bir uygulama alanına sahiptir. Türkiye’de açık devlet verilerine ilişkin girişimler bulunmakla beraber henüz merkezi bir portaldan resmi verilerin paylaşımı yapılmamaktadır. Teknolojik gelişmelere paralel olarak konunun önümüzdeki yıllarda Türkiye’de de önemli hale gelmesi beklenmektedir.

Açık devlet verilerinin idarenin şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve vatandaşların yönetime katılım hakkı; bu bağlamda demokrasi ve bilgiye erişim özgürlüğü açısından olumlu katkıları vardır. Birçok ülkede idarelerin proaktif olarak veri paylaşımı yükümlülüğünün bulunması, idarenin yeni bir kamu hizmeti alanının ortaya çıktığını da göstermektedir. Bu bakımdan açık devlet verilerinin kapsamı ile ilke ve standartlarının kanunlarda net bir şekilde belirlenmesi ve etkilerinin hukuken analiz edilmesi gerekmektedir. Zira açık devlet verileri, hem kişisel verilerin korunması gibi temel hak ve hürriyetleri hem de kamu düzenini yakından ilgilendirmektedir. Oysaki açık devlet verileri, Türkiye’de çoğunlukla bilgi ve belge yönetimi disiplini kapsamında incelenerek akademik çalışmalara konu olmuş⁹; hukuk disiplini ve özellikle de idare hukuku alanında incelenmemiştir¹⁰.

⁵ Jean-Bernard Auby, “Administrative Law Facing Digital Challenges”. *European Review of Digital Administration & Law-Erdal* 1, 1-2 (2020), 7.

⁶ Auby, “Administrative Law Facing Digital Challenges”, 8.

⁷ Yazar diğer etkileri idari karar alma süreçlerinin ve idari işlemlerinin içeriğinin değişmesi olarak ifade etmektedir. Auby, “Administrative Law Facing Digital Challenges”, 14. Buna karşılık Akıllıoğlu dijitalleşme bağlamında ele almamış olsa da henüz 1991 yılında bilgi hukukunu yeni ve gelişmekte olan bir hukuk dalı olarak makalesine konu etmiştir. Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik Bilgi Alma Hakkı”, 1.

⁸ Açıklanan verilerin kişisel verileri, devlet sırrı veya ticari sır gibi kanunen korunan veri kategorilerinde yer almaması gerekir.

⁹ Bilgi ve belge yönetimi alanında kapsamlı bir çalışma için bkz. Şahika Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*. (Ankara: Türk Kütüphaneciler Derneği, 2018), 135-173. Yazarın konuya ilişkin diğer bazı çalışmaları için bkz. Şahika Eroğlu, “Açık Devlet Verisinin Sosyo-ekonomik Değeri ve Kullanım Engelleri: Uluslararası Göstergelerde Türkiye”, Yalçınkaya, B. (Editor), *Endüstri 4.0 Sürecinde Bilgi Yönetimi ve Bilgi Güvenliği: eBelge-eArşiv-eDevlet-Bulut Bilişim-Büyük Veri-Yapay Zekâ*. (Ankara:

Bu çalışmada açık devlet verilerinin idare hukuku açısından ele alınması ve bilgi edinme hakkıyla ilişkisinin incelenmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmada, açık devlet verileri kavramı hukuki boyutuyla ortaya konulmaya çalışılacak ve kavramın sadece ekonomik kalkınma ve teknolojik ilerleme açısından mı önemli olduğu yoksa bilgi edinme özgürlüğüne önemli katkıların olup olmayacağı sorusuna cevap aranacaktır. Bu kapsamda öncelikle açık devlet ve açık devlet verisi kavramları ile açık devlet verilerinin önemi ve işlevi ele alınacak; kavramın hukuki gereklilikleri açıklanacaktır. Daha sonra AB'nin konuya ilişkin ilke ve standartları belirlediği AB Açık Veri Direktifi incelenecek; Kara Avrupası hukuk sisteminde yer alan ve dolayısıyla gelişmiş bir idare hukuku anlayışı olan Almanya ve Fransa'daki yasal çerçeve ve Türkiye'deki durum ortaya konacaktır. Bütün bu açıklamaların ışığında son olarak açık devlet verilerine ilişkin uygulamaların bilgi edinme özgürlüğüne katkısının ne ölçüde olabileceği tartışılacaktır.

I. AÇIK DEVLET HAREKETİ VE AÇIK DEVLET ORTAKLIĞI

Açık devlet bünyesinde birçok başka kavram ve alt konu barındıran şemsiye bir kavramdır¹¹. Kavram ilk kez İkinci Dünya Savaşı sonrası ABD'de ortaya çıkmış; *open government* evrensel bir terim olarak benimsenmiştir. Her ne kadar kavram Türkçe'ye *açık devlet* olarak çevrilmiş olsa da *government* kavramının öncelikli Türkçe karşılığı *hükümet* veya *idare* olup; devlet ve hükümet farklı kavramlardır¹². Ancak, konu bağlamında her ikisinin de kullanımı doğrudur. Zira açık devlet, açık hükümet anlayışından daha geniştir. Yasama ve yargının işleyişinin açıklığını da kapsar¹³. Geleneksel olarak idare hukukunda, açık devlet yerine *yönetimde açıklık ilkesi* kullanılmaktadır¹⁴. Açık ise, gizli olmayan, gerçeği olduğu

2010); Şahika Eroğlu, "Açık Devlet ve Açık Devlet Uygulamaları: Türkiye'de Kamu Kurumlarına Yönelik Bir Değerlendirme". *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi* 58, 1 (2018): 462-490. Ayrıca bkz. Abdullah Topcu ve Ahmet Ercan Işık, *Açık Devlet Verisi Rehberi*, Açık Kitap, (2019) <https://acikdevletverisitr.gitbook.io/rehber/turkiyede-acik-devlet-verisi/>.

¹⁰ Ancak yine bilgi ve belge yönetimi alanında yazılmış ve Türkiye'deki Bilgi Edinme Kanunu'nun açık devlet verileri açısından elverişliliğinin incelendiği bir çalışma bulunmaktadır. Şahika Eroğlu, "Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 8, 1 (2020), 43-65.

¹¹ Bunlar açık erişim ve açık bilgi ile açık yenilik ve açık toplumsal yenilik, açık süreç zincirleri ve açık katma değerli ekonomik zincirler, açık devletçilik ve açık politika döngüsü, açık kaynak, açık standartlar, açık arayüzler ve açık piyasalar yaklaşımıdır. Christian Philipp Geiger ve Jörn Von Lucke. "Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)", *E-Journal of E-Democracy and Open Government - JeDEM* 4, 2 (2012), 266.

¹² *Cambridge Dictionary*, Erişim Tarihi: Şubat 15, 2023. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-turkish/government>.

¹³ OECD, *Open Government Highlights*, 2016, 3. Erişim Tarihi: Şubat 15, 2023. <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>.

¹⁴ İdare hukukunda açıklık ilkesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar için bkz. Cemil Kaya, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2005), 27-35.

gibi yansıtan anlamlarına gelmektedir¹⁵. Ancak açık devlet bağlamında *açık* sıfatının aynı zamanda bilginin teknolojik imkanlarla işlenmesi yoluyla kullanılacağı alanların artırılması gibi teknik bir anlamı da bulunmaktadır¹⁶.

Açık devletin temelinde, hükümetlerin vatandaşlar veya şirketler gibi üçüncü kişilerle şeffaflık, katılım ve işbirliğine dayalı bir idare modeli oluşturması fikri yatar¹⁷. Açık devlette “*yenilikçi ve sürdürülebilir kamu politikaları ve uygulamalarına dayalı bir yönetim kültürü*” söz konusudur¹⁸. İdare ortaklaşa politikalar geliştirmek ve uygulamak için üçüncü kişilerle işbirliği yapar¹⁹. Bu kapsamda idare açık veriler yayınlar, idari etkinlikler ve idari dosyalar halk tarafından görülebilir; idareden bilgi ve belge alınabilir ve idari makamlar ile resmi toplantılar halka açık tutulur²⁰. Açık devlet, bilgi edinme özgürlüğü, şeffaflık, açık veri, vatandaş katılımı, açık inovasyon gibi alanlardaki gelişmelerin öncülü niteliğindedir. Bu bakımdan açık devlet, odağında *şeffaflık, katılım ve işbirliğinin* olduğu idari işleyiş ve idari karar alma süreçleri (eylem ve işlemler) anlamına gelmektedir. Özellikle de açık devlet verileri, açık devletin en temel gereksinimidir²¹. Açık devlette idare, teknolojik gelişmeleri yakından takip eder ve çevrimiçi olarak erişilebilirdir²². Bu yönüyle açık devlet, idari işleyişte teknoloji kullanımı yoluyla verimliliğin artırılmasını da gerektirmektedir.

Açık devletin popülist bir yönü de vardır. Açık devlet, politikacılar tarafından sıkça kullanılan ve siyasi konjonktüre göre yeniden canlandırılan önemli bir siyasi vaat²³ ve aynı hukuk devleti gibi gerçekleşmesi umut edilen bir ütopyadır. Açıklık, bilgi edinme hakkı, katılım gibi demokratik yönetimi oluşturan unsurlar

¹⁵ *Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük*, Erişim Tarihi: Şubat 18, 2023 <https://sozluk.gov.tr>.

¹⁶ Yu and Robinson, “The New Ambiguity of ‘Open Government’”, 188.

¹⁷ Geiger ve Von Lucke, “Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)”, 266. Timon Hölle, “Open Government in Deutschland. Analyse anlässlich des Beitritts Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP)”. *Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung*, editör Hermann Hill, Dieter Kugelmann, ve Mario Martini, (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018), 146. Margrit Seckelmann ve Christian Bauer. “Open Government, Liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation: Zur politischen Willensbildung im Zeichen des Web 2.0”. *Die Vermessung des virtuellen Raums*, editör Hermann Hill ve Utz Schliesky. (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2012), 327.

¹⁸ OECD, *Open Government Highlights*, 2016, 3.

¹⁹ Açık devlet kavramı, bu yönüyle Anglo-Sakson kökenli *işbirlikçi yönetim* yaklaşımıyla ortaya çıkmıştır. Seckelmann ve Bauer, “Open Government, Liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation”, 329.

²⁰ Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik Bilgi Alma Hakkı”, 9.

²¹ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 53.

²² Bu kapsamda örneğin idarelerin açık veri paylaşımı konusunda birbirleriyle veya kişilerle bilgi alışverişinde bulunabileceği açık devlet forumları veya idareleri, kişileri ve sivil uzmanları bir araya getiren devlet danışma platformları oluşturulması da bir açık devlet uygulamasıdır. Erişim Tarihi: Mayıs 28 2023 <https://www.etalab.gouv.fr/gouvernement-ouvert/>.

²³ Seckelmann ve Bauer, “Open Government, Liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation”, 327.

seksenli yıllardan beri dile getirilmektedir²⁴. Ancak şüphesiz, yasamanın ve yürütmenin bu yöndeki iradesi ile gerekli yasal ve kurumsal altyapının oluşturulması açıklığı devletin vazgeçilmez bir unsuru haline getirecektir.

Açık devlet idarenin işleyiş şeklinin ve idarenin elindeki bilgi ve belgelerin (gizlilik gereksinimleri dışında) herkesin erişimine açık olmasını gerektirir. Günümüzde bilgisayar, internet ve e-devlet kullanımı idarenin bilgileri derlemesini, üretmesini, sınıflandırmasını ve saklamasını kolaylaştırdığı kadar; bilgilerin kolay ve ucuz bir şekilde iletilmesine de olanak sağlamıştır²⁵. Bu bakımdan teknoloji kullanımı, vatandaş katılımının sağlanması ve sivil toplumla daha kapsamlı işbirliği kurulmasında yeni olanaklar ortaya çıkarmıştır²⁶. Ancak açık devletin sadece idareye ilişkin verilerin açık platformlarda belli teknik özelliklerle yayınlanmasına indirgenmemesi, hesap verilebilirliği de içerecek şekilde yorumlanması gerekir. Birçok veri yayınlayan bir devletin hala otoriter olma riski bulunmaktadır²⁷.

Açık Devlet Ortaklığı (Open Government Partnership- OGP) açık devlet uygulamalarının yaygınlaştırılmasına yönelik ABD, İngiltere, Brezilya, Meksika, Endonezya, Norveç, Filipinler ve Güney Afrika tarafından 2011 yılında kurulan ve şu anda 76 ülke ve 106 yerel otorite ve sivil toplum örgütünden oluşan çok taraflı bir girişimdir²⁸. Açık Devlet Ortaklığı, hükümetler ve sivil toplum aktörleri arasında bir değişim ve ağ oluşturma platformudur²⁹. Üyeler her iki yılda bir güncellenen sivil toplumla birlikte oluşturulmuş bir Ulusal Eylem Planı (NAP) aracılığıyla şeffaflığı, hesap verebilirliği ve hükümete halkın katılımını artırmaya yönelik somut taahhütler sunar. Açık Devlet Deklarasyonu'nda dört temel ilke yer alır³⁰:

- Açık verilerin ve kamu işleyişine ilişkin bilgilerin kamuya açılması yoluyla kamusal bilgiye erişimin artması,
- Kamu politikalarının geliştirilmesi ve değerlendirilmesinde vatandaşların katılımı,

²⁴ Bu kapsamda genellikle idari usul kanunları ve bilgi edinme hakkıyla ilgili yasal düzenlemelerin yapılması gereği ön plana çıkmıştır. Meltem Kutlu Gürsel, "İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim" *Yıldızhan Yayla'ya Armağan*, (İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2003), 320.

²⁵ Kaya, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, 25.

²⁶ Annette Guckelberger, "E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltung-srecht?" *Gleichheit, Vielfalt, Technischer Wandel*, (De Gruyter, 2018), 66.-73.

²⁷ Harlan Yu and David Robinson, G., "The New Ambiguity of 'Open Government'", *UCLA L. Rev. Disc* 178(2012), 196.

²⁸ OGP, "About Open Government Partnership", Erişim Tarihi: Ocak 10, 2023. <https://www.opengovpartnership.org/about/>.

²⁹ Hölle, "Open Government in Deutschland. Analyse anlässlich des Beitritts Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP)", 148.

³⁰ OGP, Open Government Declaration, Erişim Tarihi: Mayıs 29, 2023 <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.

- Kamu işleyişinde yüksek etik standartların uygulanması,
- Açıklık ve hesap verebilirlik için yeni teknolojilerin kullanılması.

Açık devlet verilerinin kapsamlı bir şekilde yayınlanması açık devletin başlıca unsurlarından biridir. Türkiye 2011 yılında Açık Devlet Ortaklığına üye olmuşsa da 2014 yılından beri bir eylem planı hazırlamadığı için 2017 yılından itibaren OGP üyeliği pasif konuma geçmiştir³¹.

II. AÇIK DEVLET VERİSİ KAVRAMI

Açık devlet hareketinin bir parçası olarak ortaya çıkan açık devlet verisi (open government data) kavramı, kamu sektörüne ait verilerin çevrimiçi ortamda üçüncü kişilere açılması, bu verilerin herkes tarafından yeniden kullanılabilir ve erişilebilir olmasını ifade etmektedir³². Kamu otoritelerinin ellerindeki bilgi ve belgeleri çevrimiçi ortamda ücretsiz olarak kamuya açması hem idarenin şeffaflığına ve hesap verebilirliğine hizmet etmekte, hem de verilerin yeniden kullanımı yoluyla vatandaş odaklı yenilikçi katma değerli hizmet ve ürünlerin geliştirilmesini sağlamaktadır³³. Özellikle de yapay zekâ teknolojilerinin geliştirilmesinde bol miktarda açık veriye ve açık devlet verisine ihtiyaç vardır. Bu yönüyle açık devlet verileri çok yüksek bir ekonomik değere sahiptir. Dünyada da açık devlet verilerini merkezi veri portallarından yayımlayan hükümet sayısı ve yayımlanan verilerin miktarı gittikçe artmaktadır. Fransa, Kanada, İngiltere, Finlandiya gibi birçok ülkede açık devlet verilerine erişim özgürlüğü bilgi edinme hakkının bir devamı olarak kabul görmektedir³⁴.

Açık devlet verileri, kamu hizmetleri yerine getirirken idareler tarafından toplanmakta, üretilmekte veya kaydedilmektedir. Burada idare ile kastedilen merkezi idare ve yerel yönetimler ile diğer kamu tüzel kişileridir. Fransa'da olduğu gibi kamusal bir görev yerine getiren özel hukuk kişileri de açık veri yayımlamakla yükümlü kılınabilir.

Açık devlet verilerinin konusunu finans, vergi, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, yargı, din hizmetleri gibi birçok alana ait veriler oluşturabilir. Meteorolojik araştırmalar, mahkeme kararları, sağlık verileri, dernek kayıtları, kamu kütüphanelerindeki dijital kaynaklar, bilgi edinme başvuruları, ithalat-ihracat verileri ve hatta kamu fonu kullanan araştırma projelerinde ortaya çıkan veriler birer devlet verisidir. Bunun gibi sayısız veri, idarenin her seviyesinde elektronik araçlarla veya yazılı olarak toplanmakta; kaydedilmekte ve yıllarca arşivlerde saklanmak-

³¹ "Turkey made inactive in the Open Government Partnership", OGP Blog, 21.09.2016. Erişim Tarihi: Ocak 10, 2023 <https://www.opengovpartnership.org/stories/turkey-made-inactive-in-the-open-government-partnership/>.

³² "What is open data", Erişim Tarihi: Mayıs 25, 2023. What is open data | data.europa.eu.

³³ OECD, *Open Government Data*, Erişim Tarihi: Ocak 10, 2023. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government>.

³⁴ Bu ülkelere ilişkin daha fazla bilgi V numaralı başlık altında verilmiştir.

tadır³⁵. İdareye ait elektronik veriler, ham veri setleri olarak, bir ara yüz aracılığıyla açık hale geldiğinde, serbestçe erişilebilir ve yeniden kullanılabilir olmaktadır³⁶.

Açık devlet verisinin konusunu kural olarak *veri* oluşturur. *Veri* kavramı “*karar vermeye yardımcı olmak için incelenmek, dikkate alınmak ve kullanılmak üzere toplanan gerçekler veya sayılar veya bir bilgisayar tarafından saklanabilen ve kullanılabilen elektronik formdaki bilgiler*” olarak tanımlanmaktadır³⁷. Bilgi ise “*Kurallardan yararlanarak kişinin veriye yönelttiği anlam*”dır³⁸. Veriler genellikle doğrudan insanlar tarafından değil; insanların tasarladığı makineler tarafından çeşitli dijital uygulamalar aracılığıyla okunduğunda anlaşılabilir³⁹. Ancak ileride daha ayrıntılı tartışılacağı üzere tek başına verilerin açıklanması, odağında şeffaflık, hesap verilebilirlik ve işbirliğinin olduğu açık devletin gerçekleşmesi için yeterli değildir⁴⁰. Zira verilerin açıklığının sağladığı değer, verilerin kullanılması ve anlamlandırılması yoluyla bilgiye dönüşümce ortaya çıkmaktadır⁴¹. Sıradan vatandaşların tek başına verileri bilgiye dönüştürmesi çoğunlukla mümkün değildir.

Başlıca açık devlet verileri şu şekilde sıralanabilir⁴²: Ticaret verileri (ticaret odaları, ticaret sicilleri gibi); coğrafi veriler (adres, uygu fotoğrafı, bina bilgileri, jeoloji, topografik bilgiler); hukuki veriler (mahkeme kararları, kanunlar, uluslararası antlaşmalar); meteoroloji verileri (iklim bilgileri, hava tahminleri); sosyal veriler (ekonomi, istihdam, sağlık, nüfus gibi) ve ulaşım verileri (trafik yoğunluğu, yol çalışması, toplu taşıma, taşıt tescil bilgileri)⁴³. Bunların içinde özellikle de coğrafi, meteoroloji, enerji, ulaşım ve sağlık verilerinin yüksek ekonomik potansiyeli bulunmaktadır⁴⁴. Bu veriler kitlesel veri analizi ve yapay zekâ için önemli bir kaynaktır. Örneğin konum bazlı veri içeren binlerce mobil uygulama bu verilerin yayınlanması sayesinde üretilmektedir⁴⁵.

³⁵ Yannoukakou ve Araka, “Access to Government Information”, 332.

³⁶ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 24.

³⁷ *Cambridge Dictionary*, Erişim Tarihi: Ocak 10, 2013. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/data>.

³⁸ *Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük*, Erişim Tarihi: Aralık 10, 2022. <https://sozluk.gov.tr/>.

³⁹ Kubicek, “Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data”, 400.

⁴⁰ Yu and Robinson, “The New Ambiguity of ‘Open Government’”, 196.

⁴¹ Şahika Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 43.

⁴² Dekkers, M., Polman, F., Velde, R., de Vries, M.: MEPSIR: Measuring European Public Sector Information Resources. Final Report of Study on Exploitation of public sector information - benchmarking of EU framework conditions (2006)’dan aktaran, Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 25.

⁴³ Bunların dışında başka birçok veri kategorisinden bahsetmek mümkündür. Örnek olarak bkz. ABD Açık Veri Portalı, Data.gov Home - Data.gov.

⁴⁴ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 32.

⁴⁵ Kubicek, “Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data”, 401.

Açık devlet verisi kavramını, açık veri (open data) ve büyük veri (big data) kavramlarından ayırt etmek gerekmektedir. *Açık veri*, herhangi bir kullanım ve dağıtım kısıtlaması olmaksızın kamu yararına erişime açık hale getirilen verilerdir⁴⁶. Açık veriler, yalnızca kamu sektöründen değil; aynı zamanda özel hukuk kişilerinden, şirket veya sivil toplum kuruluşlarından gelen verileri içerir. Eğitim materyalleri, coğrafi veriler, istatistikler, trafik verileri, bilimsel yayınlar, tıbbi araştırmalar veya radyo ve televizyon programları açık veri olabilir⁴⁷. *Büyük veri* ise sadece özel bilgisayarlar tarafından analiz edilebilen çok büyük miktarda ve karışık veriyi ifade etmektedir. İnternet üzerinden gerçekleştirilen her türlü işlem dijital bir kayıt bırakmakta ve dağınık haldeki bu kayıtlar büyük veriyi oluşturmaktadır. Çeşitli yapay zekâ sistemleriyle büyük veriler analiz edilerek kişilerin davranışlarının anlamlandırılarak ürün ve hizmetlerin optimize edilmesine; gelecekteki tercihlerinin tahmin edilmesine, usulsüzlük ve kötüye kullanımların tespitine kadar daha birçok alanda kullanılmaktadır⁴⁸. Büyük verinin içinde açık devlet verileri de yer almaktadır.

III. AÇIK DEVLET VERİSİNİN ÖNEMİ VE İŞLEVİ

Devletin elinde bulundurduğu verileri kamuya paylaşması hem demokrasi ve insan hakları hem de ekonomik ve bilimsel gelişme açısından önemlidir. *Demokrasi ve insan hakları* boyutu açısından açık devlet verileri teknik özellikleri önem taşımaksızın güncel ve güvenilir veri veya bilginin vatandaşa açıklanması ve kamuoyunun idari faaliyetler hakkında bilgilendirilmesini gerektirir. Açık devlet verilerinin *ekonomik* değerinin ön plana çıktığı hallerde ise bu verilerin belli teknik standartlara ve kurallara uygun olması gerekmektedir. Açık devlet verileri, açık devletin temel unsurlarından biridir. Kapsamlı ve güncel bir şekilde açık veri yayımlayabilen bir idarenin, genellikle, iyi işleyen, çağın gereklerine ayak uydurmuş ve şeffaf bir yönetim anlayışına sahip olduğu çıkarımında bulunulabilir. Bu yönüyle açık devlet verileri topluma hem sosyal değer katmakta hem de ekonomik büyümeyi teşvik etmektedir⁴⁹.

İdarenin elinde bulundurduğu verileri, bazı kısıtlamalarla, kamunun kullanımına ücretsiz ve sınırsız bir şekilde açması, idari faaliyetlerde açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlar. Açıklıkla idarenin her türlü faaliyetinin halk tarafından bilinebilir olması; şeffaflıkla ise resmi kararların ve faaliyetlerin kayıt altına alınması; idari karar alma süreçlerinin mümkün olduğu kadar erişilebilir ve anlaşılır

⁴⁶ Open Data Foundation, *Open Data Handbook*, Erişim Tarihi: Mayıs 28, 2023, opendatahandbook.org.

⁴⁷ Geiger ve Von Lucke, "Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)", 268.

⁴⁸ "What is Big Data Analytics and Why It is Important?", *Simplilearn*, (9 Ocak 2023). Erişim tarihi: Ocak 8, 2023. <https://www.simplilearn.com/what-is-big-data-analytics-article>.

⁴⁹ Veri kategorilerine göre açık devlet verilerinin kullanım alanları ve sosyal etkilerine ilişkin olarak bkz. Şahika Eroğlu, "Açık Devlet Verisinin Sosyo-ekonomik Değeri ve Kullanım Engelleri: Uluslararası Göstergelerde Türkiye", 436-439.

olması sağlanır⁵⁰. Böylece kişilerin idari işleyişe katılımı ve idari makamlarla etkileşimi artar⁵¹. Vatandaşlar kendisini temsil eden idari makamların yeterliliğini ve idari tasarrufların yerindeliğini denetleyebilir⁵²; kamusal tartışmayı başlatarak idarenin karar alma süreçlerine etki edebilir; hatta hukuki denetim mekanizmalarını harekete geçirebilir. Günümüzde yaygın internet ve sosyal medya kullanımı, vatandaşların daha iyi ve daha çok bilgilenmesini sağlayarak kamusal tartışmayı kolaylaştırmıştır. Bu durum bilgiye erişim özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğü gibi özgürlükleri de güçlendirmektedir⁵³. Demokrasi kültürünü geliştirir. Hesap vermekle yükümlü olduğunu bilen kamu kurumları daha verimli işler ve iyi idare (good governance) anlayışı uygulamaya geçer⁵⁴. Açık devlet verileri idare tarafından da analiz edilip kamu hizmetlerinin geliştirilmesi için kullanılabilir⁵⁵. Böylece hem idari makamların kanıta dayalı politika üretmesi kolaylaşır hem de vatandaşların kamu hizmeti tercihlerinde yol gösterici olur⁵⁶. Örneğin toplu taşımaya ilişkin durak-saat-yoğunluk bilgileri idare açısından hizmetin sıklığının daha isabetli bir şekilde belirlenmesini ve kaynak israfının önlenmesini sağlarken; vatandaş da akıllı seçimler yaparak hizmetten daha rahat bir şekilde faydalanır⁵⁷.

Açık devlet verilerinin temel amacı ekonomik büyüme ve inovasyondur. Devlet verilerinin kamuya açılarak başta şirketler ve bilim insanları olmak üzere üçüncü kişiler tarafından yeniden kullanımı, yeni ürün ve hizmetlerin ortaya çıkarılmasını (inovasyon), mevcut ürün ve hizmetlerin aktif ve kullanıcı ihtiyaçlarına göre şekillenmesini ve yapay zekâ teknolojilerinin gelişmesini sağlar⁵⁸. Böylelikle halihazırda devlet tarafından üretilmiş verinin yeniden üretilmesine gerek kalmaz. Bugün *veri ekonomisi* de denilen ayrı bir ekonomi kolu ortaya çıkmıştır⁵⁹. Bu verilerin devlete ait olanlarının devlet tarafından tek bir merkezde sunulması,

⁵⁰ Patrick Birkinshaw, *Freedom of Information : The Law, the Practice and the Ideal*. (Cambridge University Press, 2010), 29.

⁵¹ Geiger ve Von Lucke, "Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)", 271. Richter, Heiko. "Open Government Data für Daten des Bundes". *NVwZ*, 1408 (2017): 13, 1408.

⁵² Kubicek, "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data", 391; Janssen, "Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles". Auby, "Administrative Law Facing Digital Challenges", 12.

⁵³ Işık, *Dijital Demokrasi*, 105.

⁵⁴ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 54. Ralf Schnieders. "Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland". *Die Öffentliche Verwaltung* 5 (2018): 175. Janssen, "Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles".

⁵⁵ Kamu hizmetleriyle ilgili "*planlama, politika geliştirme, yeni teşvik mekanizmaları oluşturulması, olası yeni iş birliklerinin kurulması ve bürokratik süreçlerin azaltılmasında*" açık verilerden yararlanılabilir. TCCDDO, *Açık Veri Projesi*, Erişim Tarihi: Şubat 27, 2022. <https://cbddo.gov.tr/projeler/acik-veri/>.

⁵⁶ Auby, "Administrative Law Facing Digital Challenges", 13.

⁵⁷ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 60.

⁵⁸ Geiger ve Von Lucke, "Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)", 271. Richter, "Open Government Data für Daten des Bundes", 1408.

⁵⁹ Schnieders, "Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland", 175.

hatta özel sektör verilerinin de buna eklenerek büyük bir veri kütüphanesi oluşturulması bu açıdan oldukça işlevseldir⁶⁰. Ancak açık devlet verilerin ekonomik ve bilimsel amaçlarla yeniden kullanımı verilerin belli şekil ve standartlarda sunulmasına bağlıdır. Bu açıdan bazı hukuki gerekliliklerden bahsetmek mümkündür.

IV. BAŞLICA HUKUKİ GEREKLİLİKLER

Hukuk devleti, demokrasi ilkesi ile düşünce ve ifade hürriyeti devletin kamu hizmetleri dolayısıyla topladığı bilgileri vatandaşla paylaşmasının anayasal dayanakları olsa da bunlar kamusal verilerin açılmasına ilişkin doğrudan bir talep hakkı doğurmazlar. Bilgi edinme kanunları ise idarenin belli bir kişinin talebi üzerine bilgi verilmesini düzenler. Açık devlet verilerine ilişkin ilke ve koşulların hem kanunilik hem de hukuki belirlilik ve güvenlik ilkeleri gereği kanunda özel olarak düzenlemesi gerekmektedir⁶¹. Açık devlet verilerinin temel bir hukuki dayanağa kavuşturulması yani konuya ilişkin temel hususların belirtildiği genel kanuni düzenlemelerin yapılması öncelikli hukuki gerekliliktir. Bunun yanında veri güvenliği ve gizliliğine ilişkin hükümler içeren kanunların açık devlet verilerini kapsamlı; ama temel hak ve hürriyetleri koruyan bir şekilde paylaşılmasını sağlayacak içerikte düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca açık veri standartlarına ilişkin ayrıntılı ve teknik nitelikteki ilke ve kuralların alt düzenleyici işlemlerle düzenlenmesi, böylece veri güvenliği ve birlikte çalışılabilirliğin sağlanması bir diğer önemli husustur. Son olarak açık lisansların kullanımı açık devlet verilerinin yeniden kullanılabilirliği açısından özel önem arz ettiğinden bu konuya ilişkin düzenlemeler yapılmasına da ihtiyaç vardır. Aşağıda bu hususlar ana hatlarıyla incelenecektir.

A. GENEL KANUNİ DÜZENLEMELERİN YAPILMASI

Kanunlarda öncelikle açık devlet verilerine ilişkin genel düzenlemeler yapılmalı ve idarenin proaktif veri paylaşımı kanuni bir zorunluluk haline getirilmelidir. Bununla beraber idarenin elindeki verilerin hangilerinin açık devlet verisi olarak yayımlanacağı, bunların kullanımı, yeniden kullanımı koşulları, sınıflandırılmasının nasıl yapılacağı, verilere erişim süreçleri ve lisanslamaya ilişkin koşullar kanunda düzenlemelidir⁶². Ayrıca ülkelerin açık devlet verilerinin birbirine bağlanabilir olması için uluslararası ilke ve standartların da gözetilmesi gerekmektedir. AB çapında uygulanan Açık Veri Direktifi ulusal hukuklarda benimsenmesi gereken temel ilkeleri ortaya koyması açısından önemli bir kaynaktır.

⁶⁰ TCCDDO, Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi, 27. Erişim Tarihi: Aralık 2022. <https://cbddo.gov.tr/SharedFolderServer/Genel/File/TR-UlusalYZStratejisi2021-2025.pdf>.

⁶¹ Kubicek, "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data", 392.

⁶² Eroğlu, "Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey", 51.

Açık devlet verilerinin Kanada’da olduğu gibi bilgi edinme hakkı kanununda; Fransa’da olduğu gibi bilgi edinme hakkıyla beraber idari usul kanununda veya Almanya’da olduğu gibi ayrı bir kanunda (açık devlet ve e-devlet kanunları) düzenlenmesi mümkündür. Bu konudaki tercih yasa koyucuya aittir. Açık devlet verilerinin bilgi edinme hakkıyla yakın ilişkisi, konunun bilgi edinme hakkı kanunlarında düzenlenmesini zorunlu kılmaz. Ancak, açık devlet verilerine ilişkin hükümlerin, sistematik olarak bilgi edinme hakkı veya idari usul kanunlarında düzenlenmesi, açık devlet verilerinin insan hakları boyutunu göstermesi açısından daha yerinde bir tercihtir. Zira açık devletin temel göstergelerinden birini bilgiye erişim hakkı kanunun kapsamı oluşturmaktadır⁶³. Diğer yandan, konunun e-devlet ve elektronik bilgi ve belge yönetim sistemlerine ilişkin kanunlarda düzenlenmesi, konuya ekonomik kalkınma ve inovasyon boyutuyla yaklaşıldığını gösterecektir. Teknik uzmanlık gerektiren diğer hususların adsız düzenleyici işlemlerle düzenlenmesi gereklidir. Bunun yanında elektronik idari veriler, veri güvenliği, veri gizliliği gibi hususlarda hüküm içeren bütün kanunların ve diğer mevzuatın da açık devlet gereklerine uygun bir şekilde güncellenmesi gerekmektedir⁶⁴.

B. VERİLERİN ANONİMLEŞTİRİLMESİ VE VERİ GİZLİLİĞİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Verilerin anonimleştirilmesi, kamuya açıklanacak olan verilerin kişisel veri, devlet sırrı, ticari sır gibi açıklanmaması gereken verilerden ayrıştırılması veya veriler kullanılarak profillemeye yapılmasının önüne geçilmesi anlamına gelmektedir. Bu işlem ise özel bir teknik süreç ve hukuki rejim gerektirmektedir⁶⁵.

Kişisel verilerin korunması, açık devlet verilerinin öncelikli sınırır. Kişisel verilerin mümkünse açıklanacak verilerden çıkarılması veya anonimleştirilmesi gerekir. Ancak veri sahibinin açık rızası veya açık yasal dayanağın bulunması halinde kişisel verilerin korunmasına ilişkin ilkeler ışığında kişisel verinin açıklanması mümkündür. Açık devlet verilerinin kişisel veri içerip içermediğinin yetkili makamlarca sürekli kontrol edilmesi gerekmektedir. Risk analizleriyle farklı türde verilerin birleştirilerek kişi veya kurumların tespit edilebilir olmasının da önüne geçilmelidir⁶⁶.

⁶³ Örneğin kanunlar elektronik ortamda işlem yapılmasını içerecek şekilde düzenlenmeli; idarenin kendiliğinden halkı bilgilendirme yükümlülüğü olmalı, açık devlet verilerine ilişkin somut düzenlemeler içermeli, açık devlet verisi olarak yayınlanmayacak istisnalar dar kapsamlı tutulmalıdır. Eroğlu, “Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey”, 50.

⁶⁴ Hatta, bir ülkede bilgiye erişime ilişkin kanunların varlığı açık devlete yönelik hazırlıkların ilk adımı olarak görülmektedir. Eroğlu, “Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey”, 50.

⁶⁵ Seckelmann ve Bauer, “Open Government, Liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation”, 331.

⁶⁶ Geiger ve Von Lucke, “Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)”, 272.

Bilgi ya da verilerin açıklanması devlet menfaatleri veya ticari menfaatlerle de çatışabilir⁶⁷. *Devlet sırrı*, *kurum sırrı* ve *ticari sır* niteliğinde veriler içeren belgeler, elektronik belge yönetim sistemlerinde gizlilik derecesine göre sınıflandırılmalı ve kamuya açılmamalıdır. Ulusal güvenlik, savunma, kamu güvenliği, suç faaliyetlerinin önlenmesi, araştırılması ve soruşturulması veya ekonomik menfaatlerin korunması gibi sebeplerle devlet verilerinin gizli tutulması gerekebilir⁶⁸. Nitekim uygulamada, yetkisiz kullanım ve erişimlerin önüne geçmek için resmî belgeler çok gizli, gizli, özel, hizmete özel, tasnif dışı, ticari gizli, ticari özel gibi başlıklarla sınıflandırılmaktadır⁶⁹. Bunların dışında, *fikri mülkiyet* ve *endüstriyel sır* içeren veriler de yayınlanmamalıdır⁷⁰.

Herhangi bir koruma gerekliliği ile sınırlandırılmamış veya ilgili kişi tarafından kullanım izni verilen verilerde sorun yoktur. Ancak gizli veriler kategorisinin idarece geniş yorumlanması, açık devlet verileriyle ulaşılmak istenen amaca aykırı sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle kanunlar keyfiyete yer vermeyecek şekilde gizlilik gerekliliklerini ve bilgi paylaşımını düzenlemelidir⁷¹. Bazı hallerde idareye, verilerin açıklanmasıyla ortaya çıkacak kamu yararı ile bireysel yarar arasında adil bir denge kurarak karar vermesi konusunda takdir yetkisi verilmesi gerekmektedir⁷². Zira devlet sırrı veya ticari sır gibi kavramların geniş yorumlanarak keyfi sınırlamalara tabi tutulması, açık devlet verilerinin kapsamını daraltacak, gizliliğin veya saklanmak istenen verilerin hukuki maskesi olacaktır. Bu durum hükümetlerin bilgi tekeli oluşturarak kişileri gözetim altına almak ve iktidarların kendilerini kuvvetlendirmesi amacıyla kullanmaları sonucunu doğurabilecektir⁷³.

C. VERİLERİN STANDARTLARINA İLİŞKİN İLKE VE KURALLARIN MEVZUATTA ÖNGÖRÜLMESİ

Açık devlet verilerinin yeniden kullanılabilir, doğru, güncel ve eksiksiz olması standart format ve terminolojiler ile gelişmiş bilgi ve belge yönetimi teknolojilerinin kullanımına bağlıdır⁷⁴. İdarelerin açık devlet verilerini farklı kavram ve

⁶⁷ Kubicek, "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data", 392.

⁶⁸ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 142.

⁶⁹ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 148. Örneğin Türkiye'de Gizlilik Dereceli Belgelerde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RG: 26/4/2022 Sayı: 31821) ile Sır Niteliğindeki Bilgilerin Paylaşılması Hakkında Yönetmelik (RG: 4/6/2021 Sayı: 31501).

⁷⁰ Geiger ve Von Lucke, "Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)", 272.

⁷¹ Eroğlu, "Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey", 51-52.

⁷² Ayrıca bkz. Çağla Tansuğ, "İdare Hukuku Perspektifinden Unutulma Hakkı", *GSÜHFD*, 2(2021): 1586.

⁷³ Işık, *Dijital Demokrasi*, 108. Devletin teknolojik imkânları da kullanarak bilgi tekeli elinde bulundurması ve bireyi takip ve gözetim altında tutarak demokrasi ve insan haklarını yok etmesi George Orwell'in 1984 isimli ünlü distopik romanında da çarpıcı bir şekilde yer bulmuştur. Işık, 85.

⁷⁴ Eroğlu, "Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey", 63.

biçimlerde yayınlaması, meta verilerin yetersizliği gibi hususlar verilerin yeniden kullanılabilirliğini engelleyecektir. Diğer yandan teknolojik donanımdaki eksiklikler de verilerin kaybolması, erişiminin kısıtlı olması, kanıt değerini yitirmesi ve ulusal ve uluslararası geçerliliklerini kaybetmesi riskini doğuracaktır⁷⁵. Verilerin eş işlerliği (interoperatibity) anlamına gelen verilerin farklı sistemlerde ve kuruluşlarda farklı veri setleriyle birlikte çalışılabilmesi için uluslararası ilke ve standartlara uyulması gerekmektedir⁷⁶. *Bağlı Açık Devlet Verileri* (Linked Open Government Data- LOGD) kapsamında çeşitli devletlerin verilerinin birbirine bağlanabilmesi uluslararası standartlara uyulması halinde mümkündür⁷⁷. Bunun için idarenin adsız düzenleyici işlemlerle teknik koşul ve standartları belirleyerek tüm idari teşkilatta standart bir uygulamayı sağlaması gerekmektedir. Böylece hem hukuki güvenlik ve belirlilik sağlanacak hem de kamu hizmetlerinin sürekliliği ve değişkenliği ilkelerine uygun bir şekilde gerekli değişiklikler hızlı bir şekilde yapılabilecektir.

D. AÇIK LİSANSLARIN KULLANIMI

Açık devlet verileri, sosyal, ekonomik ve toplumsal veriler içermeleri nedeniyle fikri mülkiyet hukukunun konusunu oluşturabilirler. Ancak açık devlet verilerinin fikri mülkiyet hukukunun katı sınırlamalarına tabi olmaması esastır. Bu verilerin sınırsız ve serbest biçimde kullanımının sağlanması gerekmektedir. Bu serbest kullanım, veri kaynağına atıfta bulunma ve benzer paylaşım⁷⁸ (sharealike) gibi makul sınırlamalara tabi tutulabilir. Ancak devlet verileri üzerinde üçüncü kişilerin fikri mülkiyet hakları bulunursa bu verilerin açılmaması gerekir⁷⁹.

Devlet verilerini iki şekilde kamuya açabilir⁸⁰: Birincisi verileri telif tabi tutup yeniden kullanım koşullarını özel olarak düzenleyebilir; ikincisi ise açık lisanslar yoluyla kullanıma izin verebilir. Genellikle açık devlet verilerinin güvenliği ve yeniden kullanılabilirliğini sağlamak üzere ulusal veya uluslararası çeşitli açık lisanslar oluşturulmuştur. Lisans fikri hak sahibinin kullanma yetkisini lisans alana devretmesine dair izin ve yasaklar içerir. Açık lisanslar ise, “*çok az kısıtlamayla veya hiç kısıtlama olmadan bir çalışmaya erişim, yeniden kullanım ve yeniden dağıtma izni*” verir⁸¹. Açık lisansla adın ve kaynağın belirtilmesi gerekli

⁷⁵ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 127.

⁷⁶ Kubicek, “Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data”, 406.

⁷⁷ Yannoukakou ve Araka, “Access to Government Information”, 338.

⁷⁸ Benzer paylaşım “bu verinin kullanıldığı eserlerin, veriden daha sıkı bir telif hakkı korumasıyla dağıtılmaması” anlamına gelir. “Açık veri nedir? Kamu kurumlarının veri portalları, yeni bir haber kaynağı”, Dosya, *Journo*. Ali Safa Korkut, (5 Mart 2022), Erişim Tarihi: Ocak 23, 2023 <https://journo.com.tr/acik-veri>.

⁷⁹ Richter, “Open Government Data für Daten des Bundes”, 1413.

⁸⁰ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 132.

⁸¹ Open Knowledge Foundation, “Open Definition”, Erişim Tarihi: Ocak 23, 2023 <https://opendefinition.org/guide/>.

olabilir; ancak değişikliklere yasak getirilmesi veya verinin ticari olmayan amaçlarla kullanımının sınırlandırılması yasaktır⁸². Uluslararası açık lisanslar içinde en yaygın olanı, özellikle AB çapında kullanılan Creative Commons'tır⁸³. Ancak ülkeler çeşitli konularda ulusal lisanslar da kullanmaktadır⁸⁴.

V. AB, FRANSA VE ALMANYA'DA AÇIK DEVLET VERİLERİ

Açık devlet verisi düşüncesinin çıkış noktasının 1766 yılındaki İsveç Basın Özgürlüğü Kanunu'na dayandığı kabul edilse de⁸⁵ şeffaflık kaygısıyla idari belgelere erişime ilişkin düzenlemeler ilk kez 1951 yılında Finlandiya'da yapılmıştır⁸⁶. Açık devlet verisi kavramının dünya çapında ilgi uyandırması ise 2009 yılında ABD'de dönemin başkanı Obama tarafından *Açık Hükümet Yönergesi*'nin yayınlanması; hükümet verilerinin *data.gov.tr*'de açıklanmasıyla başlamıştır⁸⁷. 2010 yılında Birleşik Krallık'ta *data.gov.uk* web sitesi üzerinden çeşitli devlet verileri kamuya açılmış; 2013 yılında *Açık Veri Şartı* yayınlanarak; açıklanan devlet verilerine ilişkin çeşitli standartlar getirmiştir⁸⁸. Bu sırada, birçok başka ülke de açık devlet verilerine ilişkin uygulamalara başlamıştır⁸⁹.

AB'de açık devlet verilerine ilişkin ilk düzenlemeler 2000'li yılların başında yürürlüğe girmiş ve AB çapında uygulama birliği sağlanması amaçlanmıştır. Gümrük Birliği Ortaklığı ve AB'ye tam üyelik müzakereleri çerçevesinde Türkiye'nin uzun vadede AB'nin bu alandaki düzenlemelerini de iç hukuka aktarması gerekeceğinden önce AB'deki düzenlemeler ana hatlarıyla incelenecektir. Daha sonra, Fransa ve Almanya'nın açık devlet verilerini AB mevzuatı çerçevesinde iç hukukta nasıl düzenledikleri açıklanacaktır. Esasen İngiltere⁹⁰,

⁸² Richter, "Open Government Data für Daten des Bundes", 1411.

⁸³ Creative Commons, "European Commission adopts CC BY and CC0 for sharing information", Blog, Timothy Vollmer, (02.04, 2019). Erişim Tarihi: Ocak 23, 2023 <https://creativecommons.org/2019/04/02/european-commission-adopts-cc-by-and-cc0-for-sharing-information/>.

⁸⁴ Daha fazla bilgi ve örnek için bkz. Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 133.

⁸⁵ İsveç'te açık devlet verilerinin yasal mevzuata konu olmasının 20 yıllık bir geçmişi vardır. 1949 yılı versiyonuyla hala geçerli olan yasa, birkaç istisna dışında her vatandaşa tüm resmî belgelere ücretsiz ve sebepsiz erişim hakkı vermektedir. Hölle, "Open Government in Deutschland. Analyse anlässlich des Beitritts Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP)", 149.

⁸⁶ Auby, "Administrative Law Facing Digital Challenges", 10.

⁸⁷ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 53; Hölle, "Open Government in Deutschland", 145. ABD'deki tarihsel gelişime ilişkin daha fazla bilgi için bkz. Firuz Yaşamış. "Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu" *Türkiye Barolar Birliği Yayınları Bilgi Edinme Hakkı Paneli*. (2004), 9 vd.

⁸⁸ Schnieders, "Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland", 176.

⁸⁹ Katleen Janssen. "Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles". *Community Informatics and Open Government Data* 8, 2 (2012).

⁹⁰ Birleşik Krallık'ta 2000 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act), açık devlet hareketinin bir yansımasıdır. Kanuna göre, hem kişiler idareden bilgi talep edebilme hakkına sahiptir hem de idare kendiliğinden belli bilgileri açıklamakla yükümlüdür. Kanun bir-

Kanada⁹¹, Finlandiya⁹² gibi ülkelerde de açık devlet verilerine ilişkin gelişmiş bir mevzuat bulunmaktadır. Ancak Fransa ve Almanya, Kara Avrupası hukuk sistemi içinde idare hukuku sistemini temsil eden başlıca iki ülke olmaları ve bu bakımdan Türkiye'ye örnek teşkil edilebilmeleri nedeniyle seçilmiştir. Ayrıca, Fransa ve Almanya açık devlet verilerine ilişkin iki farklı uygulama örneği teşkil etmeleri açısından da önemlidir. Açık devlet verileri Fransa'da bilgi edinme hakkıyla beraber idari usul kanununda düzenlenmiş ve geniş bir uygulama alanı bulmuş; Almanya'da ise ayrı bir kanunda düzenlenerek daha dar el alınmıştır.

A. AB AÇIK VERİ DİREKTİFİ

İdari verilerin açıklığı önceleri idarenin şeffaflığı ilkesi çerçevesinde ele alınmış ve şeffaflık ilkesi AB Temel Haklar Şartı'na dahil edilmiştir. Ancak, 7 Haziran 1990 tarihli çevresel bilgilere erişime ilişkin AB direktifi ulusal idareler tarafından tutulan verilerin kamuya açılmasına ilişkin ilk düzenlemedir. AB, kamu verilerine erişimdeki standardizasyon eksikliğini Pazar ekonomisinin gelişiminde bir engel olarak görmüş; bu engelin ortadan kaldırılması amacıyla 2003/98/EC sayılı *Kamu Sektörü Bilgisi Direktifi*'ni (PSI Directive) yayınlarak AB üye ülkeleri için kamu sektörü bilgilerinin yayınlanması ve yeniden kullanımına ilişkin asgari gereklilikleri belirlemiştir. Direktifte kamuya açık veriler, veri tabanlarının oluşturulması, bunların yönetimi, vatandaşların mahremiyetinin korunması ve verilerin açılmasıyla ilgili diğer hususlar düzenlenmiştir⁹³. PSI Direktifi 2019 yılında değiştirilerek konuya ilişkin daha kapsamlı düzenlemelerin yer aldığı *Açık Veri Direktifi* (Open Data Directive (EU) 2019/1024 on open data and the re-use of public sector information) yürürlüğe girmiştir. AB, ekonomisinin büyümesi, yapay zekâ teknolojilerinin gelişimi ve sosyal zorlukların üstesinden gelinmesi noktasında açık devlet verilerine büyük önem vermektedir⁹⁴.

çok kamu kurumunu ve yerel yönetimleri kapsamakla beraber kamu kaynağı kullanan her organizasyonun açık veri paylaşma yükümlülüğü yoktur. Kanuna göre, gizli tutulmasına ilişkin özel bir gerek bulunmayan bütün resmi bilgiler kamuya açılmalıdır. Kanuna ilişkin genel açıklamalar için bkz. Information Commissioner's Office, *Guide to Freedom of Information*, Erişim tarihi: Haziran, 30, 2023 <https://ico.org.uk/for-organisations/foi-eir-and-access-to-information/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/> Birleşik Krallık'ta açık devlet verilerine ilişkin bir diğer hukuk kaynağı 2015 yılına ait Kamu Sektörü Bilgisinin Yeniden Kullanımı Yönetmeliği'dir (The Re-use of Public Sector Information Regulations).

⁹¹ Kanada Bilgiye Erişim Kanunu'nun (Access to Information Act- R.S.C., 1985, c. A-1) ilk bölümünde bilgi edinme hakkı; ikinci bölümünde ise idarenin proaktif bilgi paylaşımı düzenlenmiştir. Erişim Tarihi: Mayıs 25, 2023 A-1.pdf (justice.gc.ca).

⁹² Finlandiya'da İdari Faaliyetlerin Açıklığına İlişkin Kanun (*Act on the Openness of Government Activities*, 1999) hem kişilerin bilgi edinme hakkı hem de idarenin kendiliğinden bilgi paylaşımına ilişkin hükümler içermektedir (Paragraf 18-21).

⁹³ Auby, "Administrative Law Facing Digital Challenges", 10.

⁹⁴ "From the Public Sector Information (PSI) Directive to the Open Data Directive", *EU Commission Official Website*, Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/psi-open-data>.

Açık Veri Direktifi, kamusal ya da kamu tarafından fonlanarak elde edilen tüm verilerin, ticari ya da ticari olmayan amaçlarla yeniden kullanılması ilkesine dayanmaktadır⁹⁵. Direktif, merkezi idare ve yerel yönetimler ile diğer kamu tüzel kişilikleri ile idareye bağlı kamu teşebbüsleri ve kamu kurumları tarafından oluşturulan dernekler ve kamu hukukuna tabi diğer kurumları verilerini açıklamakla yükümlü tutmuştur (m. 2). Direktife göre kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında toplanan verilerin yüksek miktarda yeniden kullanım potansiyeli içermesi karşısında bunların kamuya açık hale getirilmesi bir zorunluluktur. Direktif *dinamik verilere* özellikle önem vermiş; ulaşım gibi hizmetlerin sunumu sırasında elde edilen verilerin gerçek zamanlı olarak (toplandıktan hemen sonra) kamuya açılması ve böylece başka ürün ve hizmetler için yeniden kullanımının sağlanmasını öngörmüştür⁹⁶.

Direktife göre, iç hukukta erişime açılan kamu sektörü verileri, kural olarak ücretsiz olarak (istisnai olarak maliyet kadar ücret alınabilir) herhangi bir amaçla yeniden kullanılabilir veya paylaşılabilecektir. Verilerin hangi amaçla kullanılacağına önceden belirlenmesine gerek yoktur. Yine Direktife göre, kamu sektörü bilgisinin yeniden kullanılması ve inovasyonların mümkün olması için kamu sektörünün bu bilgiyi bir alt yapıyla sunması gerekmektedir. Kamu kurumları, *“ellerindeki bilgi ve belgeleri önceden var olan herhangi bir formatta veya dilde ve uygun olduğunda elektronik araçlarla açık, makine tarafından okunabilen, erişilebilir, bulunabilir ve yeniden kullanılabilir formatlarda, meta verileriyle birlikte kullanıma sunulmalıdır”*⁹⁷.

Direktif, üye ülkelerin kamu fonlarıyla gerçekleştirilen bilimsel araştırma verilerinin de herkese açık hale getirilmesine ilişkin politikalar benimsemesini ve harekete geçmesini öngörmektedir (m. 10). Direktifte toplum ve ekonomi için önemli bir rol oynayacağı düşünülen farklı konulardaki verilerin, *yüksek değerli veri setleri* (high value data sets) olarak adlandırılarak, bu verilerin her üye devlet tarafından tamamen yayınlanması öngörülmüştür. Direktifte yer alan yüksek değerli veri setleri jeo uzamsal; dünya gözlemi ve çevre, meteoroloji; istatistik, şirketler ve şirket sahipliği ve hareketlilik verileridir (m. 13). Bunların yanında Direktifin uygulanamayacağı bazı alanlar da bulunmaktadır ve bunlar da ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

Direktife göre fikri mülkiyet hakları, kişisel verilerin korunması, gizlilik, güvenlik ve ticari sırların korunması *olabildiğince açık, gerektiği kadar kapalı* ilkesi uyarınca kamuya açılmalıdır⁹⁸. Üçüncü şahısların fikri mülkiyet haklarına sahip olduğu belgeler; üye ülkelerin iç hukukuna göre milli güvenlik, savunma

⁹⁵ “Open data and reuse of public-sector information”, *EU Commission Official Website*, Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32019L1024>.

⁹⁶ “From the Public Sector Information (PSI) Directive to the Open Data Directive”, *EU Commission Official Website*, Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023.

⁹⁷ “Open data and reuse of public-sector information”, *EU Commission Official Website*, Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023.

⁹⁸ SPARC Europe. “The Directive on Open Data and the Re-Use of Public Sector Information”, 3. Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023. https://sparceurope.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/10/Open-DataDirectiveSummary_102019.pdf.

veya kamu güvenliği, istatistiksel sır, ticari sır içeren hassas verilerin kritik alt-yapıların korunmasına ilişkin belgeler, kişisel veriler içeren belgeler açık devlet verisi olarak yayınlanmaz (m. 3).

Direktif, açık veri lisanslarının önemine de vurgu yapmaktadır. İdareler çeşitli kamu tüzel kişiliklerinden oluştuğundan verilerin hazırlanması ve sunumunda bir standarda bağlı kalınmalı ve farklı kaynaklardan gelen verilerin birbiriyle bağlantısı kurulabilmelidir. Ancak bu noktada verilerin bağlanması ve yeniden kullanımının şartlarının ve sınırlarının hukuki olarak net bir şekilde çizilmesi gerekmektedir. Nitekim Şubat 2019 itibariyle Avrupa Komisyonu *Creative Commons* lisanslarını standart açık lisans olarak belirlemiştir.

AB hukukunda bazı konulardaki verilerin açıklanmasına ilişkin özel düzenlemeler de bulunmaktadır. Örneğin 2003/4/EC sayılı Direktifin 7. maddesine göre üye devletlerin çevreye ilişkin bazı verileri proaktif bir şekilde açıklama ödevi vardır. Benzer bir yükümlülük 2007/2/EC sayılı Direktife göre coğrafi veriler için de geçerlidir.

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan *Veriye ilişkin Avrupa Stratejisi* 'nde (A European strategy for data) AB'nin 5 yıllık veri stratejisine yer verilmiş ve *Tek Avrupa Veri Alanı* yaratılmasının amaçlandığı belirtilmiştir⁹⁹.

B. FRANSA

Devlet verilerinin kamuya açılması konusunda dünyadaki öncü ülkelerden biri olan Fransa, açık devlet verileri sıralamasında OECD ülkeleri arasında Kore'den sonra ikinci sırada gelmektedir. Fransa aynı zamanda Açık Devlet Ortaklığı'nın üyesidir¹⁰⁰. Fransa'da ilk kez 2011 yılında bir kararnameyle başbakanlık bünyesinde *Etalab* birimi kurulmuş ve açık veri platformu (www.data.gouv.fr) üzerinden devlet ve diğer kamu tüzel kişileri ile yerel yönetimler ve idari bir iş yapmakla görevlendirilen özel hukuk kişilerinin tercihen bu platformu kullanılarak veri paylaşması sağlanmıştır. Süreç içerisinde birçok, şehir ve bölgeler kendi platformlarını oluşturmuştur¹⁰¹.

2016 yılında yürürlüğe giren *Dijital Cumhuriyet Kanun'u* (Loi pour une République numérique) ile *Halk ile İdari İlişkiler Kanunu*'nun (CRPA)¹⁰² üçüncü kitabına "*İdari Belgelere Erişim ve Kamu Sektörü Bilgisinin Yeniden Kullanı-*

⁹⁹ Avrupa Komisyonu, "A European strategy for data", EUR-Lex, Erişim Tarihi: Ocak, 06, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066>.

¹⁰⁰ OGP, "France Action Plan Review 2021-2023". Erişim Tarihi: Aralık, 14, 2022, <https://www.open-govpartnership.org/documents/france-action-plan-review-2021-2023/>.

¹⁰¹ Schnieders, "Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland", 177.

¹⁰² 2015 yılında bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemeler yeni Fransız idari usul kanunu olarak nitelenen (Code des relations entre le public et l'administration- halk ile idari ilişkiler kanunu (CRPA)) aktarılmıştır. Kanunun L. 311-lff sayılı paragrafında bilgi edinme hakkı düzenlenmiştir.

mi” başlığıyla, açık devlet verilerine ilişkin ayrıntılı hükümler eklemiştir (CRPA Paragraf L. 300-1- L351-1). Bu düzenlemelerle, resmi verilerin açıklanması bir zorunluluk haline gelmiştir¹⁰³.

Kanunda öncelikle idari belgelere erişim hakkı kapsamında kişilerin bilgi edinme özgürlüğü düzenlenmiştir. (P. L300-1). Kanunda devlet, yerel yönetimler ve ayrıca kamu hukukuna tabi diğer kişiler veya kamu hizmeti yerine getiren özel hukuk kişilerinin ürettiği ya da elde ettiği belgelerin idari belge olduğu belirtilmiş ve dosyalar, raporlar, çalışmalar, tutanaklar, istatistikler, talimatlar, genelgeler, bakanlık notları ve yanıtları, yazışmalar, görüşler, tahminler, kaynak kodları ve kararlar idari belgelere örnek olarak sayılmıştır (P. L300-2). Kanuna göre *referans veri* olarak nitelendirilen veriler ile kanunda listelenen özel veri kategorilerinin “açık bir standartta, kolayca yeniden kullanılabilir ve makine tarafından yeniden okunabilir” şekilde açık veri olarak yayınlanması zorunludur (P. L. 300-4).

Fransa’da referans verilerin düzenli ve tam bir şekilde açıklanması bir kamu hizmeti olarak görülmektedir¹⁰⁴. Bu veriler, hâlihazırda elektronik formda olup olmadıklarına bakılmaksızın yayınlanırlar. Derneklere ilişkin kayıtlar, kadastro planları, grafik parsel kayıtları, Ulusal Coğrafya ve Orman Bilgileri Enstitüsü tarafından hazırlanan dijital coğrafi veri tabanı, ulusal adres veritabanı, kamu hizmetleri veritabanı, ulusal meslek ve iş kayıtları, idari birimlerin resmi coğrafi kodlama listesi referans veriler arasındadır. Referans verileri dışında, kanunda belirtilen hallerde özel veri kategorilerinin de yayınlanması gerekebilir¹⁰⁵.

Gizli tutulmasında önemli kamusal yarar bulunan veriler ile kişilik haklarının ve ticari sırların korunmasına ilişkin belgelerin açıklamayacağı da Kanunda düzenlenmiştir (P. L311-5 ve L311-6). Ancak sayılan hallerde bile, gizli tutulması gereken verilerin kaldırılması halinde belgeler yayınlanabilecektir. Ayrıca kamunun bilgilendirilmesinde kamu yararı olan hallerde kişisel veriler ayıklanmadan da belgelerin yayınlanması mümkündür (P. D312-1-2-3).

Kamu sektörü bilgisinin yeniden kullanımı ise ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir (P. L321-1-L327-1). Kanunda her idari makama idari belgelere erişimden sorumlu bir kişi atanması ve erişime açılan belgelerle ilgili sorunların idari belgelere erişim komisyonu tarafından karara bağlanması da öngörülmüştür (P. R330-3). Son olarak, 2017 yılından itibaren telifsiz lisanslar için açık lisansın veya açık veri tabanı lisansının kullanımı öngörülmüştür¹⁰⁶.

¹⁰³ Schnieders, “Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland”, 178.

¹⁰⁴ Schnieders, “Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland”, 180.

¹⁰⁵ Schnieders, “Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland”, 180.

¹⁰⁶ Schnieders, “Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland”, 178.

2019 yılından beri Etalab birimi devletin baş veri sorumlusu olarak hareket etmektedir ve algoritmalar, kaynak kodlar gibi idarede yapay zekâ kullanımı da dahil Devletin veri alanındaki stratejisinin oluşturulmasını ve uygulanmasını koordine etmektedir¹⁰⁷.

C. ALMANYA

Almanya’da açık devlet verilerine ilişkin yasal dayanaklar Fransa’nın aksine birden fazladır. Almanya federal devlet yapısı, açık devlet verilerine ilişkin kısımlar de olsa bir güçlük oluşturmaktadır¹⁰⁸. Almanya da Açık Devlet Ortaklığı’nın üyelerinden biridir. Almanya’da kişilerin idari belgelere erişimi, öncelikle ilgili olduğu idari usul sürecinin bir parçası olarak kişilerin *dosya inceleme hakkı* kapsamında ele alınmıştır (VwVfG, P. 29). 2005 yılında yürürlüğe giren Federal Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunu (Informationsfreiheitsgesetz -IFG) ile idarenin talep eden kişilere, resmi bilgilere erişim hakkı sağlaması öngörülmüştür. AB PSI Direktifi’nin iç hukuka aktaran 2006 tarihli Bilgiyi Yeniden Kullanma Kanunu (Das Informationsweiterverwendungsgesetz -IWG) açık devlet verilerine ilişkin ilk düzenlemedir. Bu Kanunla, resmi bilgilere erişim için önceden var olan kısıtlamalar ve gerekçelendirme gereklilikleri ortadan kalkmıştır¹⁰⁹. Almanya merkezi veri portalı (www.govdata.de) ise 2013 yılında kullanıma açılmış; burada merkezi idare, federe devletler ve yerel yönetimler tarafından iletilen veriler yayınlamaya başlamıştır¹¹⁰. Bazı federe devletler ve yerel yönetimler ise ayrıca kendi açık devlet veri portallarını oluşturmuştur¹¹¹.

Alman İdari Usul Kanunu’nu (VwGO) dijitalleşmeye ilişkin düzenlemelerle tamamlayan ve idarenin kendi içinde ve vatandaş ile elektronik iletişimine ilişkin temel esasları düzenleyen 2013 tarihli E-Devlet Kanunu’nun (Das E-Government-Gesetz- EGovG) 12. paragrafı ise açık devlet verilerine ilişkin yeni kurallar getirmiştir¹¹². Kanuna göre resmi veriler kamuya açık ağlar aracılığıyla makine tarafından okunabilir biçimde ve meta verilerle birlikte kamuya açılacaktır. 2017 yılında EGovG’ye eklenen 12a paragrafı Federal İdareyi, elektronik biçimde sahip oldukları ham verileri ücretsiz ve sınırsız şekilde yayınlamakla yükümlü kılmıştır. Fransa’nın aksine, Kanunda, bu yükümlülüğün kamu

¹⁰⁷ Etalab Resmi Web Sitesi, Erişim Tarihi: Mayıs 30, 2023. <https://www.etalab.gouv.fr/qui-sommes-nous/>.

¹⁰⁸ Hölle, “Open Government in Deutschland”, 147.

¹⁰⁹ Kubicek, “Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data”, 391.

¹¹⁰ Schnieders, “Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland”, 181.

¹¹¹ Buna karşılık, hala bilgi edinme özgürlüğü yasalarına sahip olmayan federal eyaletler bulunmaktadır. Guckelberger, “E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?”, 70.

¹¹² Schnieders, “Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland”, 182.

hizmeti yerine getiren özel hukuk kişilerini kapsamadığı açıkça öngörülmüştür. İdari makamlar yalnızca kamu görevlerini yerine getirmek için kendileri veya üçüncü şahıslar tarafından toplanmış verileri yayınlamakla yükümlüdür.

Almanya’da açık devlet verileri yalnızca “*yapılandırılmış biçimde, özellikle tablolarda veya listelerde bulunan*” işlenmiş verileri kapsamaktadır (P. 12a(1) EGovG). Her ne kadar açık devlet verilerinin konusunun tamamen teknik ve sembollerle sınırlı düzeyde olmadığı; bazı açılardan bilgi ile eşdeğer olduğu ifade edilse de metin (raporlar, notlar vb.), görüntü ve ses dosyaları açık devlet verilerine dahil değildir¹¹³. Ayrıca idarenin işleyişine ilişkin veriler (görev listeleri, envanter veritabanları vb.) ile resmi bir değerlendirme içeren veriler de yayınlanmaz. Örneğin, çeşitli su ölçümlerinden oluşan bir veri setine bir kamu görevlisi tarafından kalite derecelendirme sütunu eklenirse, veri *işlenmiş* sayılacağından kapsam dışı tutulur¹¹⁴.

Kişisel verileri içeren veri setlerinin yayınlanması zorunlu değildir. Veriler ücretsiz olarak yayınlanır ve verilerin daha fazla kullanımı kısıtlanamaz. Ancak veriler telif hakkı korumasına sahipse lisans kullanımı gerekir.

Her kuruma bir açık veri koordinatörü atanır ve açık verilere ilişkin tavsiyelerde bulunmak üzere federal hükümet tarafından merkezi bir ofis kurulur. EGovG’ye göre, yetkililerin veri kalitesini kontrol etme zorunluluğu yoktur. Bu nedenle, veri yanlışlığından dolayı sorumlu da tutulamazlar. Ancak çevre hukuku alanında açıklanan verilerin tam ve doğruluğuna ilişkin sorumluluk tartışılmaktadır¹¹⁵. Almanya’da çevresel ve coğrafi verilerin açıklanmasına ilişkin olarak özel kanunlar bulunmaktadır.

VI. TÜRKİYE’DE AÇIK DEVLET VERİLERİ

Türkiye’de idarenin açıklığı ve şeffaflığı ve bu yönde mekanizmaların geliştirilmesi her zaman önemli politik vaatlerden biri olmuş; hayata geçmesine yönelik çeşitli hukuki düzenlemeler de yapılmıştır. Ancak Türk kamu yönetimi ve kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirlik konusunda halen beklenen gelişmişlik düzeyine ulaşılmamış; bürokratik kültüre gizlilik egemen olmuş¹¹⁶; idari usul kanunu çıkartılamamış ve politika oluşturma süreçleri katılımcı mekanizmalardan yoksun bırakılmıştır¹¹⁷. Ülke çapında gelişmiş ve yaygın e-devlet ve elektronik belge yönetimi sistemleri kullanılsa da yapay zekâ teknolojilerinde beklenen atılım sağlanamamıştır. Geniş ağ bağlantıları ve açık veri

¹¹³ Richter, “Open Government Data für Daten des Bundes”, 1409.

¹¹⁴ Richter, “Open Government Data für Daten des Bundes”, 1409.

¹¹⁵ Richter, “Open Government Data für Daten des Bundes”, 1411.

¹¹⁶ Fatih Kırıışık, *Yönetmelik Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*. Bursa: Ekin Yayınları, 2016, 63.

¹¹⁷ Bu yönde tespitler için bkz. AB Komisyonu 2022 Türkiye Raporu, 22. Erişim Tarihi: Mart 10, 2023 https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf.

portalları gibi gerekli dijital altyapılarının oluşturulmasında da geç kalınmıştır¹¹⁸. İdarece açıklanan verilerin doğruluğu ve güvenliği kamuoyunda sıkça tartışma konusu olmaktadır. Son yıllarda, COVID-19 Pandemisi sürecinde açılan vaka sayılarına ilişkin tartışmalar; birçok kamu ihalesinin Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı dışına çıkartılması, kamu maliyesini ilgilendiren bazı bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmaması ve özellikle de Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TÜİK) açıkladığı enflasyon ve işsizlik verilerinin güvenilirliğinin sorgulanması ülkemizde kamusal bilgiye erişim özgürlüğü açısından köklü bir paradigma değişimine, bu kapsamda daha fazla şeffaflık, hesap verilebilirlik ve açık devlet politikalarına ihtiyaç olduğunu göstermektedir¹¹⁹.

Türkiye'de bilgiye erişim özgürlüğünün dayanağını 1982 Anayasası'nda yer alan düşünce ve kanaat hürriyeti (m. 25); düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (m. 26); dilekçe ve bilgi edinme hakkı (m. 74) oluşturmaktadır. Açık devlet verilerinin demokrasiyle yakından ilgisi dikkate alındığında Türkiye Cumhuriyeti'nin insan haklarına saygılı, demokratik bir hukuk devleti olduğu ilkesi de önemli bir anayasal dayanaktır (m. 2). Ayrıca 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle Anayasa'nın 74. maddesine bilgi edinme hakkı ve kişisel verilerin korunması hakkı da eklenmiştir. Bu hükümlere dayanılarak çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, idarenin talep üzerine başvuruyla bilgi ve belge paylaşımını; 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun ise kişisel verilerin yayınlanmasına ilişkin koşulları düzenlemektedir. Bu kanunlarda idarenin proaktif veri paylaşımı, elektronik veriler, verilerin yeniden kullanımı gibi hususlar düzenlenmemiştir; kanunların uygulanmayacağı haller (istinalar) geniş kapsamlı ve belirsiz kavramlarla ele alınmıştır¹²⁰. Bu bakımdan, Türkiye'de açık devlet verilerine ilişkin olarak henüz kanuni bir dayanak bulunmamaktadır. Bazı belediyeler de açık veri portalları oluşturarak beldeleriyle ilgili veri paylaşımı yapmaktadır¹²¹. Ayrıca TÜBİTAK da 2019 yılında açık bilim politikasını kabul ederek bilimsel

¹¹⁸ Türkiye Oxford tarafından hazırlanan *Devletlerin Yapay Zekaya Hazırlığı* indeksinde 160 ülke arasında 56. sırada yer almaktadır. "Government AI Readiness Index 2021", Oxford Insights, 52. Erişim Tarihi: Nisan 10, 2023 https://static1.squarespace.com/static/58b2e92c1e5b6c828058484e/t/61ead0752e7529590e98d35f/1642778757117/Government_AI_Readiness_21.pdf.

¹¹⁹ Dünya Bankası'nın Dünya Çapında Yönetim Göstergeleri (1996-2021) istatistiklerine göre "ses ve hesap verilebilirlik" açısından Türkiye'nin 24 puan ile Avrupa ve Merkez Asya ülkeleri ortalamasının 42 puan altında kaldığı ve 2011'den 2021'e yılına doğru puanlarında düşüş olduğu görülmektedir. Worldbank, "Worldwide Governance Indicators". Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. Dünya Şeffaflık Örgütü'nün hazırladığı 2022 Yolsuzluk Algısı İndeksinde ise Türkiye 180 ülke içinde 101. sırada yer almaktadır. Corruption Perceptions Index, Erişim Tarihi: Mart 10, 2023 <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

¹²⁰ Eroğlu, "Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey", 57.

¹²¹ Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi Açık Veri Portalı, <https://data.ibb.gov.tr/>; İzmir Büyükşehir Belediyesi Açık Veri Portalı, <https://acikveri.bizizmir.com/>; Büyükşehir Gaziantep Açık Veri Portalı <https://acikveri.gaziantep.bel.tr/>.

yayınlarına ve araştırma verilerine sürekli açık erişim sağlanmasına ilişkin bir web portalını kullanıma açmıştır¹²². Bazı özel kanunlarda idarenin kişinin talebi olmaksızın faaliyetleriyle ilgili olarak kamuoyuyla bilgi paylaşımında bulunması öngörülmüştür. İdari faaliyete ilişkin olarak halkın bilgilendirilmesini sağlayan bu düzenlemeler açık devlet anlayışını yansıtmaları ve bilgiye erişim hakkının kullanılması bakımından önemlidirler¹²³. Bunlar açık devlet verisi değil; kamu sektörü bilgisi olarak ifade edilmektedir¹²⁴. İdarenin elindeki bilgi veya verileri proaktif olarak (kendiliğinden) vatandaşa açmasına ilişkin bazı önemli düzenlemeleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'na göre, Kurum tarafından tutulan istatistikler tüm kullanıcılara tarafsız ve eş zamanlı olarak sunulacak ve kamuoyunun bilgi edinme hakkını gözetilecektir. İstatistiklerin doğruluğunun ve güvenilirliğinin garantisi olarak da resmî istatistiklerin kalitesinin ve ilkelere uygunluğunun değerlendirilebilmesine yarayan tüm bilgi ve kullanılan yöntemler kamuoyuna açılacaktır (m. 4). Şüphesiz en kapsamlı açık veri kümeleri Türkiye İstatistik Kurumunun web sayfasında bulunmaktadır¹²⁵.
- İdarenin kişiyle veri paylaşımına ilişkin bir diğer önemli kaynak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Kanun mali saydamlığa büyük önem vermiş; kamu kaynaklarının kullanımının denetimi sağlanması amacıyla kamuoyunun mali konularda zamanında ve düzenli olarak bilgilendirilmesini öngörmüştür (m. 7). Kanunda muhtelif maddelerde mali saydamlığın sağlanmasına yönelik tedbirler düzenlenmiştir. Kamu kurumlarının stratejileri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirilmesi ve mali istatistiklerin düzenli olarak yayınlanması kuralı bu kapsamdadır (m. 53).
- Ticaret Sicili Yönetmeliği'ne göre merkezi elektronik veri tabanında veya fiziki ortamda tutulan ticaret sicili kayıtları herkesin incelemesine açıktır. Sicillerin aleniliği ile sicillerin doğru ve güvenilirliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu açıdan Ticaret Sicili de ülke çapında bir açık veri portalı olarak konumlandırılabilir¹²⁶.

¹²² Açık bilim politikası kapsamında TÜBİTAK tarafından hazırlanan web portalında "araştırma verilerinin tanımı, hazırlanması, işlenmesi, analiz edilmesi, korunması, erişim sağlanması ve yeniden kullanılması gibi çeşitli unsurlar hakkında detaylı bilgiler" sunulmaktadır. <https://acikveri.ulakbim.gov.tr/>.

¹²³ Eroğlu, "Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey", 49.

¹²⁴ Eroğlu, 49.

¹²⁵ İstatistik Veri Portalı, <https://data.tuik.gov.tr/>.

¹²⁶ Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi, <https://www.ticaret sicil.gov.tr/>; Topcu ve Işık, *Açık Devlet Verisi Rehberi*. Erişim Tarihi: Mart 15, 2023 <https://acikdevletverisitr.gitbook.io/rehber/turkiyede-acik-devlet-verisi/4.1.-ulusal-politika-belgelerinde-acik-kavrami/4.1.4.-2016-2019-ulusal-e-devlet-stratejisi-ve-eylem-plani>.

- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda da kurumun her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM'ye sunması ve bu raporun Resmî gazete yayınlanarak halka duyurulması öngörülmüştür. Ayrıca, Kurumun açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurması da mümkündür.
- Teknik anlamda açık veri açısından en güncel ve somut gelişmelerden biri Ulusal Coğrafi Veri Portalı'nın kurulmasıdır¹²⁷. 29301 Sayılı Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmelik coğrafi veri portalını “*Fiziksel olarak farklı ortamlarda bulunan coğrafi verileri, coğrafi veri setlerini ve coğrafi veri servislerini hakların yönetimine uygun olarak metaveriler aracılığıyla bulmak, görüntülemek, istenilen içerik ve formata uygun olarak dönüştürmek ve indirmek için kullanılan internet sitesi(ni)*” olarak tanımlamıştır. 1 sayılı CBK ile ülke çapında coğrafi bilgi sisteminin kurulması görevi Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir (m. 97/ i ve m. 108).

Yukarıda verilen kanun örneklerini arttırmak mümkün olmakla birlikte bunların çok azı teknik anlamda açık devlet verisi kapsamına girmektedir¹²⁸. Diğer yandan, idarenin genel olarak halka bilgi verme ödevinin bulunmaması, yönetimde açıklığın tam olarak sağlanamamasına yol açmaktadır¹²⁹. Bilgi edinme hakkı sadece talep halinde kullanılabilirdiğinden tek başına yeterli değildir. Kaldı ki birçok bilgi edinme talebinin idarelerce duruma göre Bilgi Edinme Hakkı Kanun'daki istisnalar kapsamında değerlendirildiği, itiraz ve yargı yolu açık olsa bile bilgiye erişimin zorlaştığı ve erişim sürecinin uzadığı da bilinmektedir. İdarenin faaliyetlerinin ve bunların sonuçlarının kamuya kişilerce talep edilmeksizin de açıklanması konusunda kamu idarelerine daha fazla sorumluluk verilmesi gerekmektedir¹³⁰.

OECD'nin 2019 yılına ait açık devlet verileri indeksinde 34 ülke arasında Türkiye en alt sırada yer almaktadır¹³¹. Ayrıca Türkiye 2011 yılında Açık Devlet Ortaklığı'na üye olmuş¹³²; 2012 yılında Ortaklığa sunulmak üzere bir eylem planı hazırlamış; hatta 2013 yılında 2013/9 sayılı ve *Açık Yönetim Ortaklığı Girişimi*

¹²⁷ Ulusal Coğrafi Bilgi Platformu, <https://www.atlas.gov.tr/>.

¹²⁸ Ayrıca bkz. Eroğlu, “Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey”, 54.

¹²⁹ Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik Bilgi Alma Hakkı”, 11. Esasen açıklık için bir mevzuatta bir kurula ihtiyaç yoktur. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan demokratik bir hukuk devleti idarenin açıklığını gerektirmektedir.

¹³⁰ Yaşamış, “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, 30.

¹³¹ OECD, OURdata Index on Open Government Data 2019, Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>.

¹³² OGD, “Turkey (Withdrawn)”, Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://www.opengovpartnership.org/turkey-withdrawn/>.

konulu bir başbakanlık genelgesi yayımlanmıştır¹³³. Ancak daha sonra sürece ilişkin bir gelişme kat edilmemiş ve eylem planları hazırlanmamış olduğundan 2017 yılında Türkiye, Ortaklıktan çıkartılmıştır¹³⁴. Açık Yönetim Ortaklığı kapsamında ikinci eylem planı hazırlığı başlatılmış ancak çalışmalar henüz tamamlanmamıştır¹³⁵.

Ülkemizde açık devlet ve açık veri kavramlarına ulusal politika belgelerinde ilk defa 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı'nda, ardından 2016-2019 Ulusal E-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı'nda, daha sonra 2019-2023 On Birinci Ulusal Kalkınma Programı'nda ve son olarak da 2021-2025 Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi'nde yer verilmiştir. On Birinci Ulusal Kalkınma Planında “*Hukuk Devleti, Demokratikleşme ve İyi Yönetişim*” başlığı altında kamuda şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılmasına vurgu yapılmış; kamu verisinin paylaşımının sağlanacağı belirtilmiştir¹³⁶. Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi'nde ise açık veri paylaşımının yapay zekâ uygulamalarının geliştirilmesinde olan katkısı ön plana çıkarılmıştır. Strateji belgesinde bir Açık Devlet Verisi Portalı “*veri.gov.tr*” kurularak “*kamu kurum ve kuruluşlarının işlevlerini yerine getirirken ürettiği verilerin*” kamuya açık şekilde paylaşılacağı ve “*Açık Devlet Verisi Genelge Taslağı*”nın hazırlanmış olduğu belirtilmektedir¹³⁷. Bu kapsamda ayrıca kamu kurumları için *ulusal veri sözlüğü* oluşturulması; açık verilere ilişkin ikinci düzenlemeler yayınlanması, açık devlet verisi çalışmalarının tüm merkezî ve yerel yönetimlere yaygınlaştırılması ve kamu kurumları arasında güvenli veri yönetimini sağlayacak *Kamu Veri Alanı* kurulması gibi hususlar strateji belgesinde yer almıştır¹³⁸.

Türkiye’de 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 527/B maddesinde; ulusal düzeyde açık veri konusunda strateji geliştirmek; koordinasyonu sağlamak; Açık Veri Portalini kurmak ve işletmek ve kamu kurumlarının portala veri aktarımına ilişkin usul, esas ve standartları belirlemek görevleri Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisine (CBDDO) verilmiştir. 2019 yılında yayınlanan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne eklenen maddelerle CBDDO bünyesinde *Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı* kurulmuştur. Bu Daire Başkanlığı’nın temel görevi “*Ka-*

¹³³ R.G. 23.08.2013 Sayı: 28744, Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/08/20130823-8.htm>.

¹³⁴ OGD, “Turkey - Letter informing end of participation in OGP (September 2017)”, Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://www.opengovpartnership.org/documents/september-2017-letter-informing-ending-of-turkeys-participation-in-ogp/>.

¹³⁵ Topcu ve Işık, *Açık Devlet Verisi Rehberi*, 2019.

¹³⁶ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *On Birinci Kalkınma Programı (2019-2023)*, paragraf 740-744, 815. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf.

¹³⁷ T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, *Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025*, 41. Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://cbddo.gov.tr/uyzs>.

¹³⁸ T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, *Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025*, 9.

muda öncelikli proje alanlarında yapay zekâ uygulamalarına öncülük etmek ve koordinasyonu sağlamak”tır. Bu kapsamda, Başkanlığın, büyük veri analitiği, güvenliği ve mahremiyeti çalışmalarını yürütmek; kurumlararası işbirliğini geliştirmek ve kamuda veriye dayalı etkin karar alma süreçlerini oluşturmak amacıyla kamu veri sözlüğü hazırlık çalışmalarını koordine etmek; ulusal düzeyde açık veri konusunda strateji geliştirmek ve koordinasyonu sağlamak görevleri vardır. Başkanlık, hali hazırda *Açık Veri Portalı* projesini yürütmektedir¹³⁹. Ancak ulusal açık veri portalı henüz kullanıma açılmamıştır. Açık devlet verileri kapsamında atılacak adımlar ve hukuki koşullar açık değildir. Konuya ilişkin bir genelge taslağının hazırlanmış olduğu belirtilse de bu kadar kapsamlı, hukuki ve teknik boyutları olan bir konunun genelgeyle düzenlenmesi yetersizdir¹⁴⁰. Ayrıca bu durum, kanunilik ve hukuki güvenlik ve belirlilik ilkelerine de aykırıdır. Türkiye’de de Almanya’da olduğu gibi bütün e-devlet hizmetlerinin düzenlediği bir kanun çıkartılması ve açık devlet verilerine ilişkin temel ilke ve esasların burada düzenlenmesi veya Fransa örneğinde olduğu gibi Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’na bu yönde hükümler eklenmesi yoluna gidilebilir. Açık devlet verilerinin çıkarılacak bir idari usul kanunda yer alması da mümkündür. Daha sonra teknik ayrıntı gerektiren hükümler alt düzenleyici işlemlere konu olmalıdır.

VII. BİLGİ EDİNME HAKKIYLA İLİŞKİSİ

Dijital çağda devletlerin birçoğunun daha açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına kaydığı görülse de¹⁴¹ devletlerin topladığı bilgi ve belgelerin niteliği, sayısı ve içeriği halen merak konusudur. İdarelerin vergi, kolluk, sağlık, eğitim gibi kamu hizmetleri sırasında topladığı verilerin önemli bir kısmı kişisel veri ve hatta hassas kişisel veri kategorisindedir. Her ne kadar bu verilerin, özel hayatın ve kişisel verilerin korunması kapsamında çeşitli mevzuatlarla güvenli şekilde tutulması amaçlansa da idarelerin hangi verileri elinde tuttuğu ve hangi amaçlarla kullandığı tamamen bilinmemektedir. Yakın geçmişte Edward Snowden’ın ABD ve Birleşik Krallık hükümetlerinin kitle izleme programları hakkında sızdırdığı bilgiler veya Julian Assange’ın yayınladığı çeşitli veriler de devletin vatandaşlar hakkında tahmin edilenden daha fazla bilgi topladığını ve bunları gizli tuttuğunu göstermektedir¹⁴².

¹³⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, *Açık Veri Projesi*, Erişim Tarihi: Aralık 10, 2022. <https://cbddo.gov.tr/projeler/acik-veri/>.

¹⁴⁰ Türkiye’de açık devlet verilerine ilişkin sorunlar için bkz. Eroğlu, Şahika. “Açık Devlet ve Açık Devlet Uygulamaları: Türkiye’de Kamu Kurumlarına Yönelik Bir Değerlendirme”. 487 vd.

¹⁴¹ Yannoukakou ve Araka, “Access to Government Information”, 332.

¹⁴² Ayrıntılı bilgi için bkz. Ulaş Başar Gezgin. “Data Activism: Reviving, Extending and Upgrading Critical Citizenship Education and Consumer Rights Movements”. *Connectist: Istanbul University Journal of Communication Sciences* 56 (Haziran 2019): 72 vd. Ayrıca bkz. AIHM, Big Brothers Watch v. Birleşik Krallık, 25.05.2021, B.N. 58170/13, 62322/14 ve 24960/15. [https://hudoc.echr.coe.int/fre#\(22itemid%22:\[%22001-210077%22\]\)](https://hudoc.echr.coe.int/fre#(22itemid%22:[%22001-210077%22]))

Kamusal makamlar nezdinde bulunan bilgi ve belgelerin açıklığının sağlanmasına yönelik ilk hareket bilgiye erişim hakkı hareketidir. Kamusal (resmi) bilgiye erişim hakkı, 1900'lü yıllardan itibaren ulusal mevzuatlarda bazı ülkelerde ise anayasalarda düzenlenmeye başlanmış bir insan hakkıdır¹⁴³. Bilgi edinme hakkı, kişilerin devletin elindeki resmi bilgi ve belgelere erişebilmesini ifade eder¹⁴⁴ ve devletin gizliliğine karşı ortaya çıkmıştır. Düşünceyi açıklama ve ifade hürriyetinin ön şartı bilgi edinme hakkıdır; çünkü ancak gerçek bilgiye özgürce ve tam olarak erişebilen bir kişi, düşünce ve kanaatini de serbestçe açıklayabilir¹⁴⁵. Bu hak kişinin özerk iradesiyle hareket edebilmesini¹⁴⁶, doğrudan veya dolaylı biçimde kendisiyle veya kamu idaresine ilişkin konularda bilgi sahibi olmasını düzenler¹⁴⁷.

Bilgi edinme hakkı, yönetimde demokrasinin hayata geçirilmesinin bir aracıdır¹⁴⁸. Vatandaşlar kamusal işleyiş hakkında bilgi sahibi olursa, idarenin karar alma süreçlerine daha aktif ve anlamlı bir şekilde katılabilir. Ayrıca, kendilerini yönetmek için yetki verdikleri kişilerin bu yetkiyi nasıl kullandıklarını ve kanuni sınırlar içinde kalıp kalmadıklarını da ancak bilgi edinerek denetleyebilirler. Vatandaşlar bilgi edinerek hükümeti denetleyebilir ve yasal temsilcilerinden hesap sorabilirler¹⁴⁹. Bu yönüyle bilgi edinme hakkı, idarelerin faaliyetlerini bazı or-

¹⁴³ İngilizce kaynaklarda bilgi edinme hakkı (right to know) dışında bilgi edinme özgürlüğü (freedom of information) kavramı da kullanılmaktadır. Bilgi edinme hakkı, kamusal bilgiye erişilmesi talebinin gerçekleşmesi usulünü içerirken, bilgiye erişim özgürlüğü bunu kapsayan bir şekilde daha genel olarak düşünce özgürlüğü kapsamında her türlü bilgiye erişebilmesini ifade eder. İdarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, bilgi edinme özgürlüğünün sadece bir boyutudur. Kırışık, *Yönetmel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*, 51. Ayrıca bilgi edinme özgürlüğü, "kişinin kendi dünyasına özgü ve kişileri koruma altına almayı düzenleyen edilgen bir anayasal ve hukuksal olgu" iken; bilgi edinme hakkı kişilerin başkasına karşı ileri sürebileceği daha dışa dönük ve etkin bir niteliğe sahiptir. Kaya, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, 38. Bilgiye erişim özgürlüğü enformasyon hakkıyla da karşılaştırılabilir. Bkz. Sabahattin Nal, "Karşılaştırmalı Hukukta Enformasyon Hakkı". *Prof. Dr. Necip Kocayusufpaşaoğlu İçin Armağan*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2004, 709 vd. Bilgi edinme özgürlüğü birinci kuşak haklardan, bilgi edinme hakkı ise üçüncü kuşak haklardan dayanışma hakkı kapsamında yer alır. Yaşamış, "Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu", 3.

¹⁴⁴ Bilgi edinme hakkı, uluslararası belgelerde ilk kez 1948 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde 19. maddede; 1950 tarihli İnsan hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 10. maddesinde düzenlenmiştir.

¹⁴⁵ Yannoukakou ve Araka, "Access to Government Information", 334.

¹⁴⁶ Dorota Mokrosinska, "The People's Right to Know and State Secrecy". *Canadian Journal of Law & Jurisprudence* 31, 1 (2018): 91.

¹⁴⁷ Kırışık, *Yönetmel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*, 51.

¹⁴⁸ Demokratik yönetim demokrasinin sadece siyasi alandaki görünüşü iken, yönetimde demokrasi halkın idarenin karar alma sürecine katılabilmesini ifade etmektedir. Kırışık, 20. Özey'a göre şeffaf yönetim, yönetimde demokrasi kavramıyla yakından ilgilidir. Yazara göre, yönetimde demokrasinin üç unsuru vardır. Bunlar idari usul, ikincisi bilgi edinme özgürlüğü, idarenin karar alma toplantılarını katılıma açık bir şekilde yapılmasıdır. İlhan Özey, *Günüşiğinde Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004), 1-5; Kaya, *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, 24.

¹⁴⁹ Kubicek, "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data", 391. Mokrosinska, "The People's Right to Know and State Secrecy", 95. Kırışık, *Yönetmel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*, 144.

tak değer ve ilkeleri benimseyerek gerçekleştirmesi anlamında gelen iyi yönetim hakkıyla da yakından ilgilidir¹⁵⁰. Kamu yönetiminin işleyiş ve çalışma koşulları hakkında yeterli bilgiye sahip olmayan kişiler, iyi yönetim hakkının unsurlarından olan savunma hakkı, dosyalara erişme hakkı, dinlenilme hakkı, gerekçeli karar hakkı gibi diğer hakların uygulanmasını talep edemezler.

Bilgiye erişim hakkının iki yönü vardır. İlki devletin elinde tuttuğu bilgilere kişinin talebi üzerine erişim, Türk hukukundaki ifadesi ile bilgi edinme hakkı; ikincisi ise idarenin kamu yararına olan konularda kamuyu kendiliğinden (başvuru olmaksızın) bilgilendirmesi ödevidir. Buna toplumsal bilgilendirme hakkı da denmektedir¹⁵¹. Birincisi pasif şeffaflık, ikincisi ise aktif şeffaflık olarak nitelendirilmektedir¹⁵².

Geleneksel anlayışta yani pasif şeffaflık bağlamında bilgi edinme hakkı, idarenin sadece talep halinde ve talep eden kişiyle bilgi ve belge paylaşımını gerektirir. Bilgi edinme hakkının, kapsamı ve sınırları genellikle bilgi edinme kanunlarında bu anlamda düzenlenmiştir. Bu hak aynı zamanda daha dar kapsamda bir idari usul ilkesi olarak da kabul görmüştür¹⁵³. Bazen de idare, kamuoyunun baskısı üzerine münferit bazı olay ve durumlara ilişkin olarak kamuoyunu kendiliğinden bilgilendirmektedir. Bilgi sızıntılarının bilgi edinme hakkı kapsamında sayılıp sayılmayacağı ise tartışmalıdır.

Açık devlet bağlamında aktif şeffaflıkta ise, idarenin işleyişi ve faaliyetleri hakkında kamuoyunun doğru, zamanında ve yeterli düzeyde bilgilenebilmesi için idare, kendiliğinden ve aktif biçimde çalışır¹⁵⁴. Kurum web sitelerinde idari makamların işleyişine ilişkin açıklamalar bulunması, periyodik faaliyet raporlarının kamuya açıklanması, idari kararların gerekçeli bir şekilde verilmesi, resmi toplantıların halka açık yapılması ve idarenin elindeki bilgi ve belgelerin talep olmaksızın yayınlanması ve açık devlet verileri bu kapsamda yer alan faaliyetlerdendir. Açık devlet, kamuya açılabilenler dışında bütün bilgi ve belgelerin kural olarak gizli olduğu idari süreçlerde, tam tersi bir uygulamayı, açıkça gizli olarak sınıflandırılanlar dışında bütün bilgilerin kamuya açık olmasını gerektirmektedir¹⁵⁵. İdare, bir kamu hizmeti olarak sistematik ve proaktif bir şekilde çevrimiçi ortamda veri ve bilgi paylaşımında bulunmalı; vatandaşlar, şirketler ve bilim insanları bu verileri herhangi bir amaçla yeniden kullanabilmeli-

¹⁵⁰ Yaşamış, *Yönetişel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*, 4.

¹⁵¹ Janssen, "Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles".

¹⁵² Kırışık, *Yönetişel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*, 127.

¹⁵³ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin "İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı" (1977); "İdarenin Sahip Olduğu Bilgilere Erişme Hakkında Tavsiye Kararı" (1981), "Resmî Belgelere Erişme Hakkındaki Tavsiye Kararı" (2002) ve "Resmî Belgelere Erişim Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi" nde (2009) yer almaktadır.

¹⁵⁴ Kırışık, *Yönetişel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*, 127.

¹⁵⁵ Geiger ve Von Lucke, "Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)", 270.

dir. Zira idarenin elindeki bilgi ve belgeler ile kamu hizmetlerine ilişkin veriler, esasen vatandaşların malıdır¹⁵⁶.

Açık devlet verilerine ilişkin talebin artmasında yeniden kullanım yönüyle sosyal ve ekonomik sebepler ön plandadır¹⁵⁷. Bilgi edinme hareketi gibi açık devlet hareketi de kişilerin kamusal bilgiye erişim hakkının sağlanmasına yönelik bir sivil toplum hareketi olsa da ikisi arasında amaç ve usul açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Her ikisi de açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik dolayısıyla demokrasiyi güçlendirmeye; devletlerin ellerindeki verileri halka açmalarıyla ilgilidir. Ancak açık devlet hareketi, bilgiye erişim hakkından farklı olarak ekonomik büyüme, inovasyon ve verimlilik amaçlarını da taşımaktadır¹⁵⁸.

Açık devlet verileri ekonomi ve teknolojiyle yakından ilgiliyken, bilgiye erişim hareketi daha ziyade ideolojik ve insan hakları merkezlidir¹⁵⁹. Açık devlet verilerinin ekonomi ve bilişim sektöründekiler için; bilgi edinme özgürlüğünün ise vatandaş için önemli olduğu söylenebilir. Hatta bu durum, açık devlet verileriyle “*demokrasi odaklı bilgi edinme hakkından kullanım odaklı bilgi aktarma hakkına*” geçildiği şeklinde yorumlanmaktadır¹⁶⁰. Zira “*yapılandırılmış, makine tarafından okunabilir ve ilgili kullanıcıların toplu olarak indirebileceği nitelikte*” olan veriler yeni format, kullanım ve kombinasyonlara çok kolay uyarlanıp farklı amaçlar için kullanılabilir¹⁶¹.

Bilgi edinme özgürlüğü ve açık devlet verileri arasındaki bir diğer önemli fark, bilginin sunulma yöntemine ilişkindir. Bilgi edinme hakkında bir belgenin açıklanma yeri, zamanı ve şekli kişinin talebi üzerine bilgi edinme kanunlarına dayanılarak idare tarafından belirlenmekteyken; açık devlet verilerinde gizlilik sınıflandırması içine girmeyen bilgi ve belgeler, idare tarafından kendiliğinden ve güncel bir şekilde kamuya açılır¹⁶². Diğer bir önemli fark, bilgi edinme hakkı kapsamında kişinin talebi üzerine kamuya açılan belgelerin genellikle özel amaçlar için kullanılabilmesi; buna karşılık açık devlet verilerinin herkes tarafından herhangi bir amaçla sınırsız ve ücretsiz olarak kullanılıp iletilebilmesidir¹⁶³. Bu açıdan, bilgi edinme hakkından açık devlet verilerine geçiş, siyasi ve kültürel bir paradigma değişimi anlamına da gelmektedir¹⁶⁴.

¹⁵⁶ Mokrosinska, “The People’s Right to Know and State Secrecy”, 95.

¹⁵⁷ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 50.

¹⁵⁸ Janssen, “Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles”. Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 140; Eroğlu, “Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey”, 50.

¹⁵⁹ Janssen, “Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles”.

¹⁶⁰ Schnieders, “Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland”, 176.

¹⁶¹ Yu and Robinson, “The New Ambiguity of ‘Open Government’”, 206.

¹⁶² Geiger ve Von Lucke, “Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)”, 270.

¹⁶³ Geiger ve Von Lucke, “Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)”, 270.

¹⁶⁴ Kubicek, “Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data”, 393.

Açık devlet verileri bilgiye erişim özgürlüğüne önemli bir katkı sağlamaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki açık devlet verileri, teknik olarak, bilgiden ziyade veri paylaşımına odaklanmıştır¹⁶⁵. Bu bakımdan verilerin tek başına kamuya açılması bilgiye erişim özgürlüğünün tam olarak sağlanması açısından yeterli değildir. Zira daha önce de ifade ettiğimiz üzere, veriler çoğunlukla uzmanlar veya çeşitli yazılım ve dijital uygulamalar tarafından analiz edilip yorumlanmadan bir anlam ifade etmemektedir¹⁶⁶. Verilerin işlenmesi, kullanılarak anlamlandırılması ve başka verilerle birleştirilerek bilgiye dönüşmesi gerekmektedir¹⁶⁷. Veriler yeniden işlenebilirlik açısından ekonomik ve bilimsel bir değere haizken; bilgi bütün toplum tarafından anlaşılabilir olması açısından şeffaflık ve hesap verilebilirlikle daha yakından ilgilidir. Açık devlet verileri, odağında şeffaflık ve hesap verilebilirliğin olduğu açık devlet hareketiyle bir arada düşünülmelidir. Bu açıdan sadece veri paylaşımı değil; gerektiğinde bilgi paylaşımını da kapsayacak bir şekilde yorumlanmalıdır. Bu noktada hangi veri setlerinin ne kapsamda yayınlandığı önemlidir. Ancak toplumu ilgilendiren konularda, kişilerin veriyi anlamlandırabilmek için şirketlere, yazılım veya uygulamalara muhtaç olmasına yol açabilecekse; tekelleşen bilgi üzerinden kişilerin manipüle edilmeleri riski ortaya çıkacaktır. Açık devlet verilerinin güncel ve kapsamlı bir şekilde toplumla paylaşılması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından önemli bir gösterge¹⁶⁸ olmakla beraber tek başına kişilere bilgiye erişim özgürlüğü sağlamaya yetmez. Açık devlet verisi sadece ham veri olarak ele alınmazsa, yani bilgiyi de içerir şekilde düzenlenirse demokrasi ve bilgiye erişim hakkı açısından da önemli bir işlevi olabilir.

SONUÇ

2010'lu yılların başında açık devlet hareketinin bir parçası olarak ortaya çıkan açık devlet verisi kavramı, devletlerin kendilerinde bulunan verileri proaktif bir şekilde kamuya paylaşması esasına dayanmaktadır. Açık devlet verileri, teknik ve dar anlamda, idarelerin yapılandırılmamış ham verileri makine tarafından okunabilir formatta bir ara yüz aracılığıyla çevrimiçi olarak açık hale getirmesi, bu verilerin üçüncü kişiler tarafından serbestçe erişilebilir ve sınırsız şekilde yeniden kullanılabilir olmasını ifade etmektedir.

Açık devlet verileriyle ulaşılmak istenen iki amaç vardır: Birincisi bu verilerin özel sektör ve bilim insanları tarafından kullanılarak mevcut mal ve hizmetlerin inovasyonu ve yapay zekâ teknolojilerinin geliştirilmesinde kullanılması;

¹⁶⁵ Kubicek, "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data", 400.

¹⁶⁶ Nitekim Janssen'e göre, verilerin yorumlanması teknik bilgi ve uzmanlık gerektiriyorsa bu verilerin açıklanması bilgiye erişim anlamına gelmemektedir. Janssen, "Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles". Kubicek, "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data", 400.

¹⁶⁷ Eroğlu, *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*, 43.

¹⁶⁸ Yu and Robinson, "The New Ambiguity of 'Open Government'", 202-203.

ikincisi ise idarede şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımın sağlanmasıdır¹⁶⁹. Günümüzde açık devlet verilerinin büyük ekonomik değeri ve yeniden kullanımı potansiyelinin olması, özellikle de yapay zekâ teknolojilerindeki kullanımı¹⁷⁰, ülkelerin bu konuya daha fazla önem vermesine yol açmış ve bu konunun mevzuatta düzenlenmesi yoluna gidilmiştir.

AB’de 2019 yılında yayınlanan Açık Veri Direktifi ile idareler tarafından toplanan ekonomik değeri yüksek çeşitli veri setlerinin üye devletler tarafından açık veri olarak yayınlanması zorunlu kılınmış ve konuya ilişkin birçok ilke ve standart belirlenmiştir. Çalışma kapsamında incelenen Fransa ve Almanya’nın, AB mevzuatı çerçevesinde açık hükümet verilerine ilişkin farklı kanuni çerçevelere sahip oldukları görülmüştür. Açık devlet uygulamalarında önde gelen ülkelerden biri olan Fransa, açık devlet verilerini idari usul kanununda bilgi edinme hakkının bir parçası olarak düzenlemiştir. Buna karşılık, Almanya konuya daha teknik ve ekonomik açıdan yaklaşarak, açık devlet verilerini hem ayrı bir kanunda düzenlemiş hem de e-devlet kanununa konuya ilişkin hükümler eklemiştir.

Açık devlet verilerine ilişkin temel ilke ve kuralların kanunlarda kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi kanunilik, hukuki belirlilik ve güvenlik ilkeleri açısından gereklidir. Türkiye’de olduğu gibi kişiye talebi üzerine belli bilgi ve belgelere erişim olanağı sağlayan klasik bilgi edinme hakkı kanunları günümüz ihtiyaçlarını karşılamamaktadır¹⁷¹. Fransa ve Almanya’da olduğu gibi, açık devlet verilerine ilişkin normların ayrı bir kanunda veya bilgi edinme kanununda düzenlenmesi ya da varsa idari usul kanuna veya e-devlet kanununa konuya ilişkin hükümler eklenmesi tercih edilebilir. Genel bir düzenlemenin yanında devlet sırrı, ticari sır, banka sırrı gibi kavramların kanunlarda net bir şekilde düzenlenmesi ve özellikle de profilleme yasağı kapsamında kişisel verilerin korunmasına ilişkin güvencelerin artırılması gerekmektedir. Ayrıca, teknik alt yapı ve standartlara ilişkin hususlar düzenleyici işlemlerle net bir şekilde belirlenmelidir.

Türkiye açık devlet uygulamalarına geçişte oldukça geri kalmıştır. Çeşitli kamu hizmetleri kapsamında açık devlet verileri yayınlanmaktadır. Ancak açık devlet verilerine ilişkin genel bir kanuni dayanak henüz bulunmamaktadır. Yine de yakın zamanda çıkarılan birçok ulusal politika ve strateji belgesinde açık devlet ve açık devlet verisi kavramlarına değinilmiştir. T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi bünyesinde bu konuda hazırlık çalışmalarının devam ettiği belirtilmektedir.

¹⁶⁹ Yannoukakou ve Araka, “Access to Government Information”, 337.

¹⁷⁰ Yapay zekâ teknolojilerinin gelişiminde sisteme girilen verilerin miktarı ve niteliği yapay zekanın başarısını büyük ölçüde etkilemektedir. Kamu ve özel sektörde yapay zekâ kullanımının gittikçe daha fazla yer kapladığı düşünülürse açık devlet verileri bu yönüyle çok önemlidir.

¹⁷¹ Türkiye’deki yasal düzenlemelere ilişkin tespit ve öneriler için ayrıca bkz. Eroğlu, “Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey”, 52 vd.

Açık devlet verileri, vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda bilgi edinmesini sağlamak açısından bilgi edinme hakkı ile yakından ilgilidir. Zira açık devlet, vatandaşların talepte bulunmasına gerek olmaksızın, idarenin resmi verileri kendiliğinden kamuyla paylaşmasını ve toplumu bilgilendirmesini gerektirmektedir. Böylece bilgiye erişim hakkı daha kolay ve kapsamlı bir şekilde sağlanmaktadır. Ancak burada açık devlet verisi kavramının sadece ham veriyi mi kapsadığı; bilgiyi de içine alacak şekilde yorumlanıp yorumlanmadığı büyük önem taşımaktadır. Açık devlet verilerinin sadece teknik anlamda ham veri paylaşımı olarak uygulanması, bu verilerin sadece uzmanlar veya çeşitli uygulamalar aracılığıyla okunup anlamlandırılabilmesi sonucunu doğuracaktır. Bunları sıradan kişilerin yorumlaması çoğu zaman mümkün değildir. Bu yönüyle ham verilerin paylaşılması idarenin şeffaflığı ve hesap verilebilirliği açısından önemli bir adım olsa da kişilerin bilgiye erişim hakkı açısından sınırlı bir katkısı olabilecektir. Kişiler bilgiye erişmek için veriyi yorumlayabilen şirketlere, uygulamalara veya başka araçlara ihtiyaç duyabilecektir. Bu açık devlet mantığıyla da bağdaşmamaktadır¹⁷². Bu nedenle açık devlet verilerini Fransa’da olduğu gibi ham verilerle birlikte kamunun bilgiye erişme özgürlüğü kapsamında kamu yararına olabilecek her türlü bilgi ve belge paylaşımını da kapsayacak şekilde geniş yorumlamak ve mevzuatta da bilgi edinme hakkı bağlamında geniş kapsamlı düzenlemek gerekmektedir.

Açık devlet, sadece belli mevzuat değişiklikleri veya teknolojik alt yapıların oluşturulmasıyla da gerçekleşecek bir hedef değildir. İdarenin kamuya açıklığı ve şeffaflığı, toplumun ve bürokrasinin algı, gelenek ve kültürüyle sınırlıdır¹⁷³. Kurumsal alt yapılarının güçlü bir şekilde kurgulanmasına ve şeffaflık odaklı bir geleneğe, vatandaşların ve idarecilerin demokrasi algısını geliştirmeye ihtiyaç vardır. Bu bakımdan Almanya’da açık devlet verilerinin ham veriyle sınırlı olarak düzenlenmesi, ülkede yerleşmiş demokrasi ve şeffaflık anlayışından dolayı yine de büyük bir eksiklik teşkil etmemektedir¹⁷⁴. Zira belirttiğimiz üzere vatandaşların ve idarecilerin demokrasi ve şeffaflık kültürleri, idari usul kanunları gibi farklı kurumlarla bu açığı kapatmaktadır. Bu açıdan, demokratik tartışma ortamından kaçınmayan, hesap vermeye hazır, vatandaşın katılımına imkân veren bir bürokrasi anlayışına ihtiyaç olduğu unutulmamalıdır.

Türkiye’de öncelikle açık devlet kavramının ana akımlaştırılmasına ve yönetimde demokrasi ve idari şeffaflık kültürünün geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Konuya ilişkin olarak yapılacak kanuni düzenlemeler açık devletin gerçekleşmesinde önemli bir itici güç olacaktır. Bu bakımdan Türkiye’de hem idari karar alma

¹⁷² Kaldı ki düzenli ve güncel bir şekilde ekonomik veri setleri paylaşan çok otoriter bir hükümetin, sırf bu yüzden açık devlet olduğu kabul edilemez. Yu ve Robinson, “The New Ambiguity of ‘Open Government’”, 181.

¹⁷³ Geiger ve Von Lucke, “Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)”, 270.

¹⁷⁴ Kubicek, “Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data”, 399.

hem de elektronik veri işleme (e-devlet) süreçlerinin düzenlendiği ayrıntılı bir idari usul kanunun yürürlüğe girmesi ve açık devlet verilerine ilişkin temel hususların burada düzenlenmesi, diğer hususların da adsız düzenleyici işlemlere bırakılması yerinde olacaktır. Bu düzenlemelere paralel olarak Bilgi Edinme Hakkı Kanunu başta olmak üzere diğer kanunların da güncellenmesi, elektronik veri iletimi ve açık devlet verilerine ilişkin hükümler eklenmesi yoluna gidilmelidir.

KAYNAKÇA

- Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetimde Açıklık-Gizlilik Bilgi Alma Hakkı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46(3), 1991: 1-10.
- Auby, Jean-Bernard. “Administrative Law Facing Digital Challenges”. *European Review of Digital Administration & Law-Erdal* 1, 1-2 (2020): 7-15.
- Avrupa Komisyonu, “A European strategy for data”. EUR-Lex, Erişim Tarihi: Ocak, 06, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066>.
- Birkinshaw, Patrick. *Freedom of Information : The Law, the Practice and the Ideal*. Cambridge University Press, 2010.
- Cambridge Dictionary*. Erişim Tarihi: Ocak 20, 2023. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/digital-age>.
- Corruption Perceptions Index, Erişim Tarihi: Mart 10, 2023 <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.
- Creative Commons, “European Commission adopts CC BY and CC0 for sharing information”, Blog, Timothy Vollmer, 02.04, 2019. Erişim Tarihi: Ocak 23, 2023 <https://creativecommons.org/2019/04/02/european-commission-adopts-cc-by-and-cc0-for-sharing-information/>.
- Eroğlu, Şahika, “Açık Devlet Verisinin Sosyo-ekonomik Değeri ve Kullanım Engelleri: Uluslararası Göstergelerde Türkiye”, Yaçınkaya, B. (Editor), *Endüstri 4.0 Sürecinde Bilgi Yönetimi ve Bilgi Güvenliği: eBelge-eArşiv-eDevlet-Bulut Bilişim-Büyük Veri-Yapay Zekâ*. Ankara, 2010.
- Eroğlu, Şahika. “Açık Devlet ve Açık Devlet Uygulamaları: Türkiye’de Kamu Kurumlarına Yönelik Bir Değerlendirme”. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi* 58, 1 (2018): 462-490.
- Eroğlu, Şahika. *Açık Devlet ve Açık Devlet Verisi*. Ankara: Türk Kütüphaneciler Derneği, 2018.
- Eroğlu, Şahika. “Regulations on Access to Government Information and Impacts on Open Government: A Case of Turkey”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi* 8, 1 (2020): 43-65.
- Geiger, Christian Philipp, ve Jörn Von Lucke. “Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data)” *E-Journal of E-Democracy and Open Government - JeDEM* 4, 2 (2012): 265-78.
- Gezgin, Ulaş Başar. “Data Activism: Reviving, Extending and Upgrading Critical Citizenship Education and Consumer Rights Movements”. *Connectist: Istanbul University Journal of Communication Sciences*, 56 (2019): 67-86.
- Guckelberger, Annette. “E-Government: Ein Paradigmenwechsel in Verwaltung und Verwaltungsrecht?” *Gleichheit, Vielfalt, Technischer Wandel*, De Gruyter, 2018.
- Harari, Yuval Noah, *Homo Deus: Yarının Kısa Bir Tarihi*. 4. Bası. İstanbul: Kolektif Kitap, 2017.
- Hölle, Timon. “Open Government in Deutschland. Analyse anlässlich des Beitritts Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP)”. *Digitalisierung in Recht, Politik und Verwaltung*, editör Hermann Hill, Dieter Kugelmann, ve Mario Martini, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2018.

- Işık, Alper. *Dijital Demokrasi*. İstanbul: On İki Levha, 2020.
- Information Commissioner's Office, *Guide to Freedom of Information*, Erişim tarihi: Haziran, 30, 2023 <https://ico.org.uk/for-organisations/foi-eir-and-access-to-information/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>.
- Janssen, Katleen. "Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles". *Community Informatics and Open Government Data* 8, 2 (2012).
- Kaya, Cemil. *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2005.
- Kırıışık, Fatih. *Yönetmel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*. Bursa: Ekin Yayınları, 2016.
- Kubicek, Herbert. "Zugang zu amtlichen Informationen und Open Data". *Handbuch Digitale Verwaltung*, editör Hans-Henning Lühr, Roland Jabkowski, ve Sabine Smentek, 389. KSV Verwaltungspraxis, 2019.
- Kutlu Gürsel, Meltem, "İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Süljelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim" *Yıldızhan Yayla'ya Armağan*, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2003.
- Mokrosinska, Dorota. "The People's Right to Know and State Secrecy". *Canadian Journal of Law & Jurisprudence* 31, 1 (2018): 87-106.
- Nal, Sabahattin. "Karşılaştırmalı Hukukta Enformasyon Hakkı". *Prof. Dr. Necip Kocayusuşpaşaoğlu İçin Armağan*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2004.
- OECD, Open Government Highlights, 2016, 3. Erişim Tarihi: Şubat 15, 2023. <https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>.
- OECD, OURdata Index on Open Government Data 2019, Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>.
- OGDP, "Turkey (Withdrawn)", Mart 10, 2023. <https://www.opengovpartnership.org/turkey-withdrawn/>.
- OGDP, "Turkey - Letter informing end of participation in OGP (September 2017)", Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://www.opengovpartnership.org/documents/september-2017-letter-informing-ending-of-turkeys-participation-in-ogp/>.
- OGP, "France Action Plan Review 2021-2023". Erişim Tarihi: Aralık, 14, 2022. <https://www.opengovpartnership.org/documents/france-action-plan-review-2021-2023/>.
- OGP, "About Open Government Partnership", Erişim Tarihi: Ocak 10, 2013. <https://www.opengovpartnership.org/about/>.
- Open Knowledge Foundation, "Open Definition", Erişim Tarihi: Ocak 23, 2023 <https://opendefinition.org/guide/>.
- Open Data Foundation, *Open Data Handbook*, Erişim Tarihi: Mayıs 28, 2023, opendata-handbook.org.
- Yu Harlan and Robinson David, G., "The New Ambiguity of 'Open Government'", *UCLA L. Rev. Disc* 178(2012), Erişim tarihi: Mayıs 26, 2023. <https://ssrn.com/abstract=2012489> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.
- Richter, Heiko. "Open Government Data für Daten des Bundes". *NVwZ*, 1408 (2017): 13.
- Schnieders, Ralf. "Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland". *Die Öffentliche Verwaltung* 5 (2018): 175.

- Seckelmann, Margrit, ve Christian Bauer. “Open Government, Liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation: Zur politischen Willensbildung im Zeichen des Web 2.0”. *Die Vermessung des virtuellen Raums*, editör Hermann Hill ve Utz Schliesky, 325-44. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2012.
- SPARC Europe. “The Directive on Open Data and the Re-Use of Public Sector Information”, 3. Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023. https://sparceurope.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2019/10/Open-DataDirectiveSummary_102019.pdf.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, *Açık Veri Projesi*, Erişim Tarihi: Aralık 10, 2022. <https://cbddo.gov.tr/projeler/acik-veri/>.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, *Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025*, 41. Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://cbddo.gov.tr/uyuzs>.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *On Birinci Kalkınma Programı (2019-2023)*, paragraf 740-744, 815. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf.
- Tansuğ, Çağla, “İdare Hukuku Perspektifinden Unutulma Hakkı”, *GSÜHFD*, 2(2021): 1565-1599.
- Topcu Abdullah, Işık Ahmet Ercan, *Açık Devlet Verisi Rehberi*, 2019, Açık Kitap, <https://acikdevletverisitr.gitbook.io/rehber/turkiyede-acik-devlet-verisi/4.1.-ulusal-politika-belgelerinde-acik-kavrami/4.1.4.-2016-2019-ulusal-e-devlet-stratejisi-ve-eylem-planı>.
- Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, Erişim Tarihi: Şubat 18, 2023 <https://sozluk.gov.tr>.
- Worldbank, “Worldwide Governance Indicators”. Erişim Tarihi: Mart 10, 2023. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
- Yannoukakou, Aikaterini, ve Iliana Araka. “Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy”. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 147 (2014): 332-40.
- Yaşamış, Firuz. “Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu”, *Türkiye Barolar Birliği Yayınları Bilgi Edinme Hakkı Paneli*. (2004): 21-76, Erişim Tarihi: Şubat 14, 2023 https://www.bilgiedinmehakki.org/doc/Anayasa_Hukuku_ve_Insan_Haklari_Acisindan_Bilgi_Edinme_Hakki_F_Yasamis.pdf.

Diğer Kaynaklar

- “Açık veri nedir? Kamu kurumlarının veri portalları, yeni bir haber kaynağı”, *Journo*. Dosya, Ali Safa Korkut, 5 Mart 2022, Erişim Tarihi: Ocak 23, 2023 <https://journocom.tr/acik-veri>.
- “France Action Plan Review 2021-2023”. Erişim Tarihi: Aralık, 14, 2022.
- “From the Public Sector Information (PSI) Directive to the Open Data Directive”, EU Comission Official *Website*, Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/psi-open-data>.
- “Government AI Readiness Index 2021”, Oxford Insights, 52. Erişim Tarihi: Nisan 10, 2023 https://static1.squarespace.com/static/58b2e92c1e5b6c828058484e/t/61ead0752e7529590e98d35f/1642778757117/Government_AI_Readiness_21.pdf.
- “Open data and reuse of public-sector information”, EU Comission Official *Website*, Erişim Tarihi: Ocak, 14, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32019L1024>.

- “Turkey made inactive in the Open Government Partnership”, OGP Blog, 21.09.2016.
Erişim Tarihi: Ocak 10, 2013 <https://www.opengovpartnership.org/stories/turkey-made-inactive-in-the-open-government-partnership/>.
- “What is Big Data Analytics and Why It is Important?”, Simplilearn, 9 Ocak 2023. Erişim tarihi: 8 Ocak, 2023. <https://www.simplilearn.com/what-is-big-data-analytics-article>.